

国际劳工大会，第 99 届会议，2010 年

实施公约与建议书 专家委员会报告

(《章程》第19、22和35条)

议程项目三：
关于公约与建议书
实施的情况和报告

报告三 (第 1A 部分)

总报告
和有关特定国家的意见

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-521879-7(print)
ISBN 978-92-2-521880-3(web pdfs)
ISSN 0255-3449

2010 年第一版

有关就国际劳工公约和建议书所采取行动情况的出版物并不意味着国际劳工组织对送交此类情况(包括一项批准或声明的送交)国家的法律地位, 或对其在送交此类情况的地区或领土上的权力表明任何观点; 在某些情况下, 这样做可能会在国际劳工组织不具有发表看法的法定资格的问题方面引起麻烦。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得, 或直接向国际劳工局出版处(国际劳工局, CH-1211 日内瓦 22, 瑞士)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取, 免费发送。

版式由 TTC 设计: 参考 Report III(1A)-2010-03-0028-Ch.doc
Printed by the International Labour Office, Geneva, Switzerland

实施公约与建议书专家委员会是由法律专家组成的一个独立机构，承担着审议国际劳工组织公约和建议书在国际劳工组织成员国中的实施的任务。专家委员会的年度报告涉及与国际劳工组织标准的实施相关的众多事项。如同 2003 年的变更那样，本报告的结构被分成下列几个部分：

- (a) **读者按语**叙述了有关专家委员会和国际劳工大会标准实施委员会的特征(即授权、行使职责以及其运转的制度框架)(卷 1A，第 1-4 页)。
- (b) **第一部分：总报告**叙述了专家委员会的工作方式和成员国在履行其与国际劳工标准有关的章程义务的程度，并强调关注委员会工作中引发的对普遍感兴趣的问题(卷 1A，第 5-40 页)。
- (c) **第二部分：有关特定国家的意见**包括提交报告，已批准公约的实施情况涉及按主题事项(见 I 节)，和向主管当局(见 II 节)提交文书的义务(卷 1A，第 41-802)。
- (d) **第三部分：全面调查**，专家委员会审议指定的公约和建议书所覆盖的特殊领域的立法和实践情况。这次审议涉及所有成员国无论其批准所指公约与否。全面调查以单独的一卷发行 [报告三(第 1B 部分)]，以及根据 2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言(第 1B 部分)，今年的调查涉及就业措施。

最后，劳工局发行了**关于批准与标准相关活动的资料文件**，以补充专家委员会报告中所包含的信息。该文件主要提供了有关国际劳工标准方面的近期发展的总的看法、特殊程序的实施以及与国际劳工标准相关的技术合作。它以表格的形式包含了有关公约和议定书的批准和“国家简介”方面的信息(卷 2)。

还可通过下列网址查阅专家委员会的报告：<http://www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr2009.htm>。

目 录

	页 次
读者按语	1
国际劳工组织监督机构概述	1
雇主组织和工人组织的作用	1
大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源	2
实施公约与建议书专家委员会	2
国际劳工大会的标准实施委员会	3
专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系的	4
第一部分.总报告	5
I. 导 言	7
委员会的构成	7
工作方法	8
与大会标准实施委员会的关系	8
本届会期的会议	9
II. 对各项义务的遵守	10
关于成员国未履行标准实施委员会报告中提及的报告 和其它与标准相关义务的重大案例的后续措施	10
A. 关于已批准公约的报告(《章程》第 22 条和第 35 条)	12
B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议	17
C. 向主管当局提交大会通过的文书(《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款)	34
D. 根据《章程》第 19 条的规定选出的要提交报告的文书	36
III. 要点及主要趋势	37
A. 1949 年《组织权利及集体谈判权利公约》(第 98 号公约)通过 60 周年	37
B. 在全球经济危机背景下国际劳工组织与工资相关公约的相关性及实施	38
保持体面的最低工资水平	38
防止拖欠工资的恶性循环	39
面对日益增加的破产, 保护工人对拖欠工资的索赔	40
通过对社会负责任的公共开支刺激国民经济	40
结 论	41

IV. 与涉及其它国际文书的其它国际组织和职能机构的协作 42

 A. 与联合国在标准领域的合作 42

 B. 联合国有关人权条约 42

 C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》 43

总报告附件 45

 实施公约与建议书专家委员会的构成 45

读者按语

国际劳工组织监督机构概述

自其 1919 年成立以来，作为实现其目标的一个基本手段，国际劳工组织(ILO)的职责包括通过国际劳工标准并促进其在其成员国的批准和实施。为监督其成员国在国际劳工标准的实施方面的进展，国际劳工组织发展了独一无二的国际级别的监督机制。¹

根据《国际劳工组织章程》第 19 条，成员国由于国际劳工标准的通过而具有若干义务，包括将新通过的标准提交国家主管当局的要求，以及每隔适当的间隔就实施未批准公约和建议书的条款而采取的措施提交报告的义务。

本组织存在着一些监督机制，这些机制负责审议成员国由于已批准的公约而引起的与标准相关的义务。此种监督既发生在通过年度报告(《国际劳工组织章程》第 22 条)实施的正常程序的情况，²也发生在通过由国际劳工组织的三方成员向理事会提出的申述或控诉为基础的(《章程》第 24 条或 26 条)特别程序的情况。此外，自 1950 年以来便存在一种特别程序，负责将与结社自由有关的申诉提交给理事会的结社自由委员会。该委员会亦可审议涉及那些尚未批准相关结社自由公约的成员国的申诉。

雇主组织和工人组织的作用

作为其三方性的一个自然结果，国际劳工组织是将社会伙伴直接结合进其活动的第一个国际组织。《章程》第 23 条第 2 款对雇主组织和工人组织参与监督机制予以承认。该款规定政府根据第 19 条和第 22 条提交的报告必须送达具有代表性的组织。

在实践中，具有代表性的雇主组织和工人组织可就一项已批准公约的实施报告的意见向政府提出。例如，它们可提请注意有关公约的法律中或事实上的不一致，从而导致专家委员会要求有

¹ 关于所有监督程序的详尽情况，参见《与国际劳工公约和建议书相关的程序手册》，国际劳工标准司，国际劳工局，日内瓦，2006 年修订版。

² 所谓的基本和优先公约需每两年提交一次报告，其它公约每 5 年提交一次报告。报告是根据按主题事项划分的公约组而提交的。关于理事会对报告周期做出的近期决定，请参阅总报告的第 25 段。

关政府提供进一步情况。此外，任何雇主组织和工人组织可就公约的实施直接向劳工局提交评论。然后，劳工局将把这些评论转交给有关的政府，以使其在专家委员会审议这些评论之前有机会做出反应。

大会标准实施委员会和实施公约与建议书专家委员会的起源

在国际劳工组织的早年期间，无论是通过国际劳工标准，还是正常的监督工作，都是由每年的国际劳工大会在全会的框架范围内开展的。然而，公约批准数目的显著增加导致了所提交年度报告数目的同比显著增长。这一点很快变得显而易见，即大会全会不可能在审议所有这些报告的同时通过标准并讨论其它重要事项。为了应对，大会于 1926 年通过了一项在年度基础上成立一个大会委员会(随后被命名为大会标准实施委员会)的决议³并要求理事会任命一个技术性委员会(随后被命名为实施公约与建议书专家委员会)，这两个委员会已成为国际劳工组织监督制度的两个支柱。

实施公约与建议书专家委员会

构 成

由在国家和国际上享有盛名的 20 名⁴法律专家组成。委员会的委员由理事会根据局长的提议任命。为使委员会能够掌握可供使用的不同法律、经济和社会制度方面的第一手经验，任命是依据个人能力在来自世界所有地区的具有独立地位的称职和完全公正的人员当中进行的。所做的任命可展期 3 年。委员会于 2002 年决定，所有委员的任期将以 15 年为限，意味着在第一个 3 年期任命后最多可展期 4 次。在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上，委员会还决定选举一名任期为 3 年的主席，其任期可再延长 3 年。在每届会议开始时，委员会还要选举一名报告员。

授 权

专家委员会每年于 11 至 12 月与会。根据理事会授予的权责，⁵委员会被要求审议下列事项：

- 根据《章程》第 22 条为实施它们所加入公约的条款而采取措施的年度报告；
- 成员国根据《章程》第 19 条提交的有关公约和建议书的情况和报告；
- 成员国根据《章程》第 35 条所采取措施的情况和报告。⁶

专家委员会的任务在于指出各成员国的法律和惯例与已批准公约相一致的程度，以及各成员国遵守其根据《国际劳工组织章程》具有的与标准相关义务的程度。为完成这一任务，委员会遵循了独立、客观和公正的原则。⁷

³ 见附件 VII，国际劳工大会第八届会议的议事录，1926 年，第一卷。

⁴ 目前任命有 18 名委员。

⁵ 专家委员会的职权范围，理事会第 103 届会议的记录(1947 年)，附件 XII，第 37 段。

⁶ 第 35 条涵盖公约在非本部领土的实施。

⁷ 委员会在其 1987 年报告中指出，在其评价涉及国际劳工公约要求的国家法律和惯例中：“……其职能是确定一个特定公约的要求是否得到满足，而不考虑一个特定国家中的现有经济和社会条件。只有在任何部分废除的情况下，公约本身对

专家委员会对成员国履行其与标准相关义务的评价，或是采取意见，或是采取直接要求的形式。意见形式，包含就某一成员国对某一特定公约的实施提出的重要问题的评论。这些意见被纳入专家委员会年度报告后于每年 6 月提交给大会标准实施委员会。直接要求，通常涉及更为技术性的问题或不太重要的问题，或是包含对有关情况的要求。这些直接要求并不刊载在专家委员会报告中，而是直接送达有关政府。⁸此外，专家委员会在全面调查背景下，负责审议由理事会选定的若干数目公约和建议书所涵盖的有关特定领域的法律和惯例的情况。全面调查以根据《章程》第 19 条和第 22 条提交的报告为基础，该全面调查涵盖所有会员国，无论其是否批准了有关公约。今年的全面调查涉及就业。

专家委员会的报告

委员会编写年度报告作为其工作的一个成果。年度报告由两卷组成。第一卷(报告 III 1A 部分)⁹分为下述两部分：

- **第一部分：总报告**一方面描述了专家委员会工作的进展以及与委员会所处理问题相关的具体事项，另一方面，成员国履行其与国际劳工标准有关的章程义务的程度。
- **第二部分：有关特定国家的意见**涉及就提交报告、按主题事项划分的已批准公约组的实施、以及向主管当局提交文书的义务的履行情况的报告。

第二卷包含全面调查 [报告 III, (第 1B 部分)]。¹⁰

此外，还伴随专家委员会的报告发行了一份关于批准和与标准相关活动的资料文件[报告 III, (第 2 部分)]。¹¹

国际劳工大会的标准实施委员会

构 成

大会标准实施委员会是大会的两个常设委员会之一。它是三方性的，因而由政府、雇主和工人的代表组成。委员会在每届会议上选举其工作人员，包括一名主席(政府委员)、两名副主席(雇主委员和工人委员)和一名报告员(政府委员)。

授 权

大会标准实施委员会每年于大会的 6 月会议期间与会。遵循《大会议事规则》第 7 条，委员会须审议：

此明确表示了许可，否则这些要求对所有国家保持不变和一致。在开展这一工作时，委员会受公约本身所规定标准的指导，然而，应留意其实施的方式在不同的国家可能会有区别的事实”。

⁸ 可通过国际劳工组织数据库的只读光盘，或通过国际劳工组织的网站(www.ilo.org/normes)，或是直接通过(<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>) 查阅这些意见和直接要求。

⁹ 这反映了国际劳工大会的议程，其包含有关实施公约和建议书的报告及情况的常设议程 III。

¹⁰ 同上。

¹¹ 该文件概述了有关国际劳工标准，特殊程序的实施以及与国际劳工标准相关的技术合作方面的近期发展情况。报告还以表格的形式包含有关公约的批准的全面情况，以及涉及各国有关标准方面的重要情况的“国家简介”。

- 为实施已批准公约而采取的措施(《章程》第 22 条)。
- 根据《章程》第 19 条送交的报告(全面调查)。
- 根据《章程》第 35 条采取的措施(非本部领土)。

委员会被要求向大会提交一份报告。

在由专家委员会进行的独立和技术性审议之后，大会标准实施委员会的会议录为政府、雇主和工人代表共同审议各国履行其与标准相关的义务的方式，特别是已批准的公约，提供了一个机会。各国政府得以详尽阐述先前向专家委员会提供的情况，指出自专家委员会上届会议以来所采取或建议采取的任何进一步措施，提请关注在履行义务方面遇到的困难，并寻求如何克服此类困难的指导。

大会标准实施委员会讨论专家委员会的总报告和全面调查，以及由各国政府提交的文件。大会委员会的工作以一般性的讨论，包括对全面调查的讨论为开端。大会委员会随后审议未能履行报告和其它与标准相关的重大案例。最后，大会委员会开始其主要工作，即审议若干涉及已批准公约实施的个别案例，那些公约属于专家委员会意见的主题。大会委员会邀请有关的政府代表出席其一次会议，以讨论讨论中的意见。在听取了这些政府代表的意见后，大会委员会的委员可提出问题或发表评论。在讨论结束时，大会委员会通过所讨论案例的结论。此外，根据大会 2000 年通过的一项决议，¹² 大会委员会在其每届会议上举行一次有关缅甸实施 1930 年强迫劳动公约(第 29 号)情况的特别会议。

在其提交大会全会通过的报告中，大会标准实施委员会可敦请其案例被讨论的那些成员国接受一个国际劳工局技术援助代表团，以提高其履行其义务的能力，或是可建议其它类型的代表团。大会委员会还可要求一个政府提交补充情况，或是在其向专家委员会提交的下一份报告中处理一些具体的关注。大会委员会还提请大会关注某些案例，如取得进展的案例和未能实施已批准公约的重大案例。

专家委员会与大会标准实施委员会之间的关系

专家委员会在无数次报告中强调了相互尊重、合作和负责精神的重要性，这一精神始终贯穿于专家委员会与大会委员会之间的关系中。今年来，专家委员会的主席作为一名观察员出席大会委员会的讨论和有关全面调查的讨论已成为一个惯例，使其有机会在一般性讨论开幕时在大会委员会上发言，以及在有关全面调查的讨论结束时有机会发表评论。同样地，大会委员会的雇主副主席和工人副主席也被邀请出席专家委员会的各会议，并在为此目的而召开的特别会议的框架之内讨论共同关心的问题。

¹² 国际劳工大会第 88 届会议，2000 年；临时记录第 6 号，第 1-5 页。

第一部分. 总报告

I. 导 言

1. 国际劳工局理事会任命的实施公约与建议书专家委员会于 2009 年 11 月 26 日至 12 月 11 日在日内瓦举行了其第 80 届会议，以审议国际劳工组织成员国根据《章程》第 19、22 和 35 条就针对公约与建议书所采取的行动提交的资料和报告。委员会荣幸地向理事会提出报告。

委员会的构成

2. 委员会的组成如下：马里奥·阿克曼先生(阿根廷)、安瓦尔·艾哈迈德·拉什德·夫泽先生(科威特)、丹尼斯·巴罗，S.C.先生(伯利兹)、贾尼斯·R·贝拉丝女士(美国)、雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)、哈尔顿·奇德尔先生(南非)、劳拉·考克丝女士，王室法律顾问(联合王国)、布兰卡·鲁斯·埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士(墨西哥)、拉希德·菲拉利·迈克纳西先生(摩洛哥)、阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)、皮埃尔·利翁-康先生(法国)、威迪·蒙塔博恩先生(泰国)、安吉莉卡·努斯伯格女士，M.A.(德国)、鲁玛·帕尔女士(印度)、保罗-热拉尔·普顾威先生(喀麦隆)、雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)、米格尔·罗德里格斯·皮内罗·Y·布拉沃费勒先生(西班牙)、横田洋三先生(日本)。总报告的附件 I 中包含有委员会所有委员的简介。

3. 委员会注意到布兰卡·鲁斯·埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士无法参加委员会今年的工作，并且注意到她已于本届会议召开之前递交了辞呈。

4. 委员会注意到贝拉丝女士和罗德里格斯·皮内罗·Y·布拉沃费勒先生在他们的任期今年底届满之后将不再寻求连任。委员会对贝拉丝女士、埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士和罗德里格斯·皮内罗·Y·布拉沃费勒先生在委员会 15 年任职期间以杰出的方式履行职责表示深深的感谢。委员还愿对贝拉丝女士在任职其主席两年期间领导委员会执行重要而艰巨的任务所表现的杰出和有创造性的工作方式表示热烈的赞扬。

5. 在其会议期间，委员会欢迎理事会在第 304 届会议上(2009 年 3 月)提名的威迪·蒙塔博恩先生，以及第 305 届会议上(2009 年 6 月)提名的拉希德·菲拉利·迈克纳西先生和保罗-热拉尔·普顾威先生。

6. 贝拉丝女士继续担任委员会主席，并且委员会再次选举安瓦尔·夫泽先生为报告员。鉴于贝拉丝女士的任期已满，委员会选举横田先生担任下届会议主席。

工作方法

7. 委员会近年来对其工作方法进行了彻底的审查。为指导将这一考虑有效地落实在工作方法方面，于 2001 年成立了一个小组委员会。该小组委员会的职责包括审议委员会的工作方法和任何相关主题，以便向委员会提出适宜的建议。¹小组委员会从 2002 年到 2004 年举行了三次会议。²在 2005-2006 年会议期间，委员会在全体会议上对与其工作方法相关的事项进行了讨论。³小组委员会于 2007 年和 2008 年再次举行了会议。⁴

8. 今年，工作方法小组委员会在再次当选为小组委员会主席的横田先生指导下与会，审议与工作方法相关的事项，尤其是根据和结合标准实施委员会在国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)以及理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)上的讨论情况开展审议。考虑了小组委员会提交的建议后，委员会就下列方面达成一致。

- (1) 对“良好做法”案例鉴定的标准问题，以期澄清与取得进展的案例相比时，它们的杰出特点。委员会讨论的结果分别载入第 57-63 段和第 64-65 段。
- (2) 鉴于理事会在其第 306 届会议(2009 年 11 月)上决定将针对基本和管理公约(也称为优先公约)的报告提交周期从 2 年延长到 3 年，委员会审议了有关在非报告年份处理收自雇主和工人组织的对实施公约的评论的当前程序。委员会讨论的结果载入了第 77-80 段。
- (3) 关于根据《章程》第 22 条应理事会要求对该报告的形式目前正在进行的审查，以及根据《章程》第 19 条拟提交给理事会第 307 届(2010 年 3 月)会议的新的调查问卷的筹备，委员会决定继续按迄今通过的安排进行并指派最初负责有关公约的委员协助劳工局工作。
- (4) 委员会还同意进一步改善其报告的介绍和索取以及其高效率的运作。

与大会标准实施委员会的关系

9. 相互尊重、合作和负责的精神，历来主导着委员会与国际劳工大会及其标准实施委员会之间关系。专家委员会对大会标准实施委员会进行的整个情况一贯给予充分考虑，不仅是对标准制定活动和监督程序的一般性事务，而且对涉及国家履行其与标准有关义务的方式的具体事项都是如此。在这一方面，委员会再次对专家委员会主席贝拉丝女士作为观察员，出席国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)标准实施委员会的一般性讨论表示欢迎。委员会注意到，大会委员会要求局长再次邀请专家委员会主席出席国际劳工大会第 99 届会议(2010 年 6 月)。专家委员会已接受这一邀请。

¹ 小组委员会由一个核心小组构成，但其会议对希望参加的委员会的任何其它成员开放。

² 参见第 73 届会议(2002 年 11-12 月)总报告，第 4 - 8 段；第 74 届会议(2003 年 11-12 月)总报告，第 7 - 9 段；第 75 届会议(2004 年 11-12 月)总报告，第 8 - 10 段。

³ 参见第 76 届会议(2005 年 11-12 月)总报告，第 6 - 8 段；第 77 届会议(2006 年 11-12 月)总报告，第 13 段。

⁴ 参见第 78 届会议(2007 年 11-12 月)总报告，第 7 - 8 段；第 79 届会议(2008 年 11-12 月)总报告，第 8 - 9 段。

10. 专家委员会主席再次邀请国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)标准实施委员会的雇主副主席和工人副主席(分别为爱德华·波特先生和卢克·科特比克先生),在委员会本届会议期间出席一次特别会议。两位副主席接受了这一邀请。

11. 采用了互动性的模式对共同关心的事项进行了深入交换意见。在强调两个委员会工作的内在差异的同时,为了国际劳工标准有效实施的利益,该讨论强调了保持和加强它们互补性的重要性。尤其是,由于两个委员会都审查其工作方法,该讨论所以提供了一个机会,着力研究对其它委员会的工作产生影响的那些问题。因此,讨论集中在专家委员会的报告以何种方式可为大会委员会的工作提供尽可能最佳的基础,特别是关于与已批准公约的实施相关的个别案例的选择。在这一方面,重点放在了由专家委员会确定要求各国政府向大会提供完整资料(所谓的“双脚注”)的案例,以及取得进展的和良好做法的案例。⁵本着加强两个委员会之间的相互理解,两个委员会就其它问题交换了意见,包括专家委员会提出的关于已批准公约的实施的一般性意见。

12. 特别会议还展开讨论,讨论了自去年开始的 2008 年《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(社会正义宣言)对两个委员会所涉及的全面调查工作的影响。交换意见中强调有必要确保全面调查以及大会委员会对其的讨论将对国际劳工大会的相关而更广泛的讨论产生真正的影响;同时保留全面调查作为有关实施国际劳工标准的法律方面的权威性文件的价值。

本届会期的会议

13. 今年,委员会在一次全会上讨论了国际劳工公约的解释问题,尤其是按照《章程》第 37 条第 2 款,作为向理事会提交其意见的基础。委员会希望这一讨论及其提交的意见将有助于劳工局目前就此重要事项开展的工作,并希望理事会将对此给予考虑。委员会还获悉劳工局就评估体面劳动而开展的劳动情况(也称为体面劳动国家概况)。

14. 委员会欣然欢迎今年欧洲社会权利委员会(ECSR)的各位代表。欧洲社会权利委员会负责监察《欧洲社会宪章》的实施。欧洲社会权利委员会的副主席斯维亚特科斯基教授在委员会开幕式上致辞并强调两个监督机构密切合作的重要性。斯维亚特科斯基教授与欧洲社会权利委员会的另一副主席奥辛内德先生以及欧洲社会权利委员会委员莱皮克先生一起出席了一次有关委员会将于明年开展的社会保障全面调查的筹备工作会议。

⁵ 分别参见总报告第 57-63 段和第 64-65 段。

II. 对各项义务的遵守

关于成员国未履行标准实施委员会报告中提及的报告和其它与标准相关义务的重大案例的后续措施

15. 委员会忆及，在国际劳工大会第 93 届会议(2005 年 6 月)上，在标准实施委员会的提议下，两个委员会在劳工局的支持下加强了对未能履行报告和其它与标准相关义务成员国的重大案例的后续措施，以便尽可能地为每一案例确定可行而又适宜解决办法。这两个委员会在无数场合忆及，此类不履行报告义务妨碍监督制度的运行，因为该制度主要是以各国政府提供的情况为依据的。因此，必须对未能履行报告义务的案例给予如同涉及已批准公约的实施案例那样的同等重视。

16. 委员会注意到国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)期间标准实施委员会进行的讨论，并专门提及一般性讨论以及关于成员国未能履行其报告和其它与标准相关义务的重大案例的讨论以及特别会议的讨论和结论。大会委员会再次忆及，收到报告的总数量在减少以及在 9 月 1 日截止日期后提交报告的迟交率居高，这威胁了监督制度的运行和信誉。同时，大会委员会注意到，作为加强后续措施的结果，在解决未能履行报告义务的严重问题方面已取得了实质性进展。应该进一步加强在这一框架中的技术援助活动，更准确地确定在报告问题背后存在的困难，以有效解决这些问题。

17. 委员会获悉，作为大会委员会讨论的后续措施，劳工局向大会委员会报告的相关段落中提及的未能履行其相关义务的 44 个成员国发送了专门信函(2008 年、2007 年、2006 年和 2005 年分别向 55 个、45 个、49 个和 53 个成员国发送了专门信函)。尽管这 44 个成员国中有 29 个成员国在大会委员会 2008 年报告(甚至有些在更早期的报告中)中被点名未能履行义务，但是其中有一些成员已经在处理解决被提及的大部分问题方面取得显著进步。已邀请次区域办事处在优先基础上与 29 个持续存在困难的会员国联系：其中 21 个会员国已经获得了办事处的技术援助，或将很快这样做。

18. 关于会员国在履行报告义务方面遇到困难的各种原因,今年可得到的信息(大会委员会的讨论、政府给劳工局的答复信函以及来自次区域办事处的信息)再次证实,成员国未能履行报告义务的主因是制度性的,更具体地说是由于人力和财力资源不足造成的基础设施不全。日益被强调的是,政府在提交报告过程中遇到各种困难,如收集信息编写报告过程中部委和机构之间内部协调方面存在种种障碍。其它国家报告说,他们在提交报告方面的困难是由于语言问题。在少数情况下,严重的困难持续存在是由于具体国情不同。考虑到这些困难,并着眼于提供足够的援助,劳工局考虑到国别需要和优先次序,在过往经验的基础上,着力促进对话和提供援助。技术援助活动已包括国家和区域级的关于报告义务、技术顾问团和参加关于国际劳工标准报告的良好做法的远程培训课程(2009 年第一次举办)的各种讲习班,以及其它培训计划。已尽可能地采取了各项步骤,以期将参与编写报告的不同部委的官员、雇主和工人组织的代表包括进来;这些能为编写报告做出重要贡献。

19. 委员会注意到,自上届大会结束以来,通常在劳工局的帮助下,上述 44 个成员国中的某些国家已履行了其报告和其它与标准相关的义务。⁶ 例如,在加勒比地区,在技术援助之后,总体报告提交率从去年的 50% 提高到今年的 75%。此外,委员会还获悉,鉴于两个委员会做出努力提高提交报告的重要性的意识,以及劳工局的补充后续措施,几乎所有会员国都采取行动克服困难,而对此事项无动于衷的则极为少见。⁷

20. 委员会注意到,有关不履行报告义务重大案件后续措施的一份评估提交给理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)。⁸ 这一评估强调,后续措施协助查明了成员国在履行报告义务中所遇到的具体问题。此外,专家委员会和大会委员会的工作有效地促进了劳工局拟提供技术援助的优先事项的确定。委员会注意到,根据评估的结果,加强和有计划地提供技术援助已经对提交报告产生了重大影响。

21. 如同大会委员会和理事会,委员会因此确认,至为重要的是请劳工局开展和加强其针对成员国未能履行报告义务的严重个案的后续行动。应该做出各种特别努力,以改善将报告问题纳入到更广泛的技术合作项目之中。

22. 委员会提醒各国政府,当成为国际劳工组织的成员时,它们便接受了遵守所有报告义务和其它与标准相关义务的要求。遵守这些义务对于就已批准公约的有效实施展开对话是必不可少的。要求技术援助的政府可能会从实际中获益,然而只有在有关政府必须准备向劳工局通报其具

⁶ 亚美尼亚 (应提交自 2007 年以来的有关第 14、150 和 173 号公约的首次报告), 多米尼加 (应提交自 2004 年以来的有关第 169 号公约的首次报告), 圣基茨和尼维斯 (应提交自 2002 年以来的有关第 87 和 98 号公约的首次报告,以及自 2007 年以来应提交的有关第 138 号公约的首次报告), 圣卢西亚 (应提交自 2002 年以来的有关第 182 号公约的首次报告), 塔吉克斯坦 (应提交自 2007 年以来的有关第 182 号公约的首次报告), 前南斯拉夫的马其顿共和国 (应提交自 2004 年以来的有关第 182 号公约的首次报告,以及应提交自 2007 年以来的有关第 144 号公约的首次报告) 以及 多哥(提交一些到期的报告)。下列国家已经对委员会的全部或部分意见已做出答复。玻利维亚、冈比亚、老挝人民民主共和国、巴拉圭、俄罗斯联邦、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、坦桑尼亚联合共和国、联合王国(百慕大)。

⁷ 委员会关于某些成员国遵守报告义务的评论以及关于向主管当局提交大会通过的文书的情况,被列在了委员会报告的第 II 部分。

⁸ 见理事会文件 GB306/LILS/4 (修订本), 第 36-42 段。

体问题并有意愿实施长期解决办法的情况下，此类援助才能是有益和适宜其国情的。最后，委员会欢迎大会委员会就此共同关心事项与其保持富有成果的合作，这种合作对于恰当地各司其职是至关重要的。

A. 关于已批准公约的报告 (《章程》第 22 条和第 35 条)

23. 委员会的主要任务，是审议各成员国政府就已批准公约或是已宣布适用于非本部领土的公约提交的报告。

24. 对于基本公约和从管理的观点被视为最重要的公约，要求每两年提交报告；⁹而对于其它公约则要求每 5 年提交报告。根据 2001 年 11 月和 2002 年 3 月理事会通过的程序，¹⁰特别是为了在国家级别促进有关主题信息的收集，同时向各国¹¹发出了就涉及相同主题的公约提交报告的要求。就基本和优先公约而言，以及就包含有大量文书的某些其它公约组而言，为了平衡其提交，要求根据英文字母的顺序提交报告，第一年是国家名第一个字母为 A 到 J 的成员国，第二年是国家名从字母 K 到 Z 的那些国家，或是相反。¹²(关于主题事项的名单，请参见第 V 页)。

25. 委员会注意到，理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)讨论了对按公约主题分类提交报告的评估。¹³评估发现，按主题分类降低了行政负担并改善了在国家级别的报告方面的资料收集，并能按主题领域全面审视公约实施的情况。委员会注意到，在同一会议上，理事会为了报告周期的目的决定进行更广泛的公约分类，基本和优先公约为 3 年周期，而其它公约为 5 年周期。这一分类将建立在国际劳工组织的四个战略目标基础之上，这四个由《社会正义宣言》立下的目标为：就业、社会保护、社会对话和三方性、工作中的基本原则和权利。委员会注意到，目前正在进行各项安排以落实理事会的这一决定，而新的报告周期预计不会在 2011 年之前开始运作。在此之前，现行的报告周期仍然按现行有效的安排继续运作。

26. 除了按报告周期要求提交的报告外，委员会还收到了出于下列原因之一特别向某些政府索要的报告：

- (a) 批准后应提交的首次详细报告；
- (b) 以前注意到的国家法律或惯例与所审议公约之间的重要差异；
- (c) 由于上一个报告期没有收到，或不包含所要求的信息而应提交的报告；
- (d) 大会标准实施委员会特别要求的报告。

⁹ 这些公约也被称为“优先公约”。

¹⁰ 见理事会文件 GB.282/LILS/5, GB.282/8/2, GB.283/LIL/6 和 GB.283/10/2。

¹¹ 可从国际劳工组织的网站上查阅要求按国家和按公约提交报告的情况：<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

¹² 可从国际劳工组织网站上查阅有关按国家和按公约提交定期报告的安排的情况：<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/schedules/index.cfm>。

¹³ 见理事会文件 GB.306/LILS/4 (修订版)，第 14–27 段。

委员会还需审议其上一届会议未能够加以审议的一些报告。

27. 在某些情况下, 报告没有附上相关立法的副本、统计数据或充分审议报告所需的其它资料。在从其它方面又无法获得这些资料的情况下, 应委员会要求, 劳工局已致函有关政府, 要求它们提供必要的资料文本, 使委员会能完成其任务。

28. 本报告附录 I 按国家/领土和公约分类列举了已收到的和未收到的报告清单。附录 2 表明自劳工大会 1932 年召开会议以来的各年, 到规定的日期, 到委员会开会之日, 以及到国际劳工大会开幕之日, 所收到报告的数目和所占百分比。

要求提交的报告和收到的报告

29. 今年要求成员国政府就已批准公约的实施情况总共提交 3,121 份报告(《章程》第 22 条和第 35 条), 去年总共要求提交 2,868 份报告。在委员会本届会议结束时, 劳工局已收到其中的 2,053 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 65.78%; 而去年, 劳工局共收到 1,985 份报告, 占要求提交报告总数的 69.21%。

30. 根据《章程》第 22 条, 要求成员国政府提交 2,733 份报告。劳工局已收到了其中的 1,853 份报告。这一数字相当于要求提交报告总数的 68%(而上一年为 70.24%)。委员会谨对已提交了今年到期的所有报告的 91 个成员国表示感谢。

31. 根据《章程》第 35 条, 要求就修改或不做修改而被宣布适用于非本部领土的公约提交 388 份报告。委员会在本届会议结束时, 收到了其中的 200 份或者说 52%的报告(而上一年为 61.82%)。

32. 委员会注意到, 今年要求提交的报告数目比去年高, 而这一提高也反映在所收到的报告数目之中。此外, 根据《章程》第 19 条, 要求各会员国在非常短的时间内就全面调查涵盖的包括若干就业文书的新格式报告做出答复。¹⁴ 尽管情况特殊, 根据《章程》第 19 条收到的报告数目较去年显著提高。¹⁵ 委员会敦促各国政府和劳工局继续其各自的努力, 以确保报告的提交。委员会将密切跟踪这一问题, 并在必要时提请大会委员会对其予以关注。

遵守提交报告的义务

33. 大多数应对已批准公约的实施情况提交报告的政府, 都提交了大部分的或所有的需要提交的报告(见附录 I)。然而, 过去两年或更多年内没有收到以下 14 个国家的报告: 布隆迪、佛得角、捷克共和国、厄立特里亚、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、圣多美和普林西比、塞拉利昂、索马里、坦桑尼亚联合共和国(坦噶尼喀)、坦桑尼亚联合共和国(桑给巴尔)、土库曼斯坦、联合王国(英属维尔京群岛)、联合王国(福克兰群岛(马尔维纳斯群岛))和瓦努阿图。此外, 尚未收到今年应提交的全部或大部分报告的 37 个国家如下: 阿富汗、亚美尼亚、保加利亚、布基纳法索、柬埔寨、刚果、克罗地亚、刚果民主共和国、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、法国、伊朗伊斯兰

¹⁴ 参见总报告第 98 页。

¹⁵ 参见总报告第 99 页。

共和国、爱尔兰、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、莱索托、阿拉伯利比亚民众国、卢森堡、马耳他、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、圣马力诺、塞内加尔、塞舌尔群岛、斯洛伐克、所罗门群岛、泰国、多哥、土耳其、乌干达、联合王国(直布罗陀、蒙特塞拉特岛、圣赫勒拿)、乌兹别克斯坦、赞比亚和津巴布韦。

34. 委员会敦促这些国家的政府，尽一切努力提交就已批准公约要求提交的报告。正如其在第 18 段所强调，委员会了解，凡是一段时间内没有提交报告的国家，可能是由于一些行政或其它方面的困难，妨碍有关政府履行《章程》规定的义务。在这一方面，委员会忆及劳工局提供援助的重要性，特别是通过次地区办事处国际劳工标准专家的帮助，可协助有关政府克服此类困难。

迟交的报告

35. 要求就已批准公约提交的报告，应该在每年的 6 月 1 日至 9 月 1 日之间送达劳工局。在确定这一限时，适当考虑了必要时的翻译、对立法进行研究以及审阅与审议报告相关的其它文件所需的时间。

36. 委员会对 88 个按时提交了所有报告的国家表示感谢。¹⁶ 然而，委员会指出，截止至 2009 年 9 月 1 日，收到的报告比例是 24.9%，而上届会议这一百分比为 32.4%。委员会对按时收到的报告的数量显著下降表示严重关切。委员会重申，只有按时送达报告，监督程序才能充分发挥作用。特别是首次提交的报告，或是那些针对存在着严重或持续分歧的公约的报告，更应按时送达，因为委员会必须对这些报告进行更深入的审议。委员会敦促各国政府做出特别努力，以确保明年按时提交报告。为此目的，委员会也要求劳工局继续提供援助，以帮助成员国不晚于 9 月 1 日提交报告。

37. 此外，委员会注意到，一些国家在委员会 2008 年 11 至 12 月会议结束和 2009 年 6 月国际劳工大会开幕这段时间内，或是甚至在大会进行期间，才提交应于 2008 年 9 月 1 日提交的某些或所有有关已批准公约的报告。¹⁷ 委员会强调指出，这种做法打乱了监督制度的正常运行，并加重了委员会的工作量。应大会标准实施委员会的要求，委员会希望提供 2008-2009 年期间这样做了的国家名单如下：安哥拉(第 107 号公约)；亚美尼亚(第 26、132 号公约)；巴巴多斯(第 12、17、19、42、97、100、101、102、105、118、122、128、138、144、172、182 号公约)；伯利兹(第 97、98、101、150、151、182、183 号公约)；博茨瓦纳(第 14、29、98、105、111、138、

¹⁶ 安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、孟加拉、白俄罗斯、伯利兹、贝宁、波斯尼亚和黑塞哥维那、喀麦隆、加拿大、乍得、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、塞浦路斯、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、斐济、芬兰、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、德国、希腊、危地马拉、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、以色列、日本、约旦、哈萨克斯坦、大韩民国、拉脱维亚、黎巴嫩、立陶宛、马达加斯加、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、蒙古、黑山共和国、摩洛哥、莫桑比克、缅甸、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、阿曼、秘鲁、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、沙特阿拉伯、塞尔维亚、新加坡、斯洛文尼亚、南非、西班牙、苏丹、苏里南、斯威士兰、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、联合国、美国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南和也门。

¹⁷ 有关大会结束时已收到的和未收到的报告，参见标准实施委员会的报告，第二部分，II，附件 I(临时记录第 16 号，国际劳工大会，第 98 届会议，2009 年)。亦可从国际劳工组织网站上查阅根据第 22 条要求和收到的报告情况，网址为：<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

144、182 号公约); 巴西(第 142 号公约); 喀麦隆(第 158 号公约); 乍得(第 14、29、41、81、105、132、138 号公约); 科特迪瓦(第 3、14、29、41、52、81、105、110、129、138、182 号公约); 丹麦(第 149、182 号公约); 丹麦(法罗群岛)(第 5、6、11、14、18、19、27、29、52、87、98、105、106、126 号公约); 丹麦(格陵兰)(第 14、29、105、106 号公约); 多米尼加(第 12、14、19、81、105、135、144、150、182 号公约); 法国(第 14、29、105、106、140 号公约); 加蓬(第 29、81、105、158 号公约); 冈比亚(第 105、138、182 号公约); 匈牙利(第 3、14、29、81、105、129、132、138、140、142、182、183 号公约); 冰岛(第 138、182 号公约); 意大利(第 117 号公约); 肯尼亚(第 111、142 号公约); 老挝人民民主共和国(第 138、182 号公约); 利比里亚(第 22、23、53、55、58、81、92、105、111、112、144、147、150、182 号公约); 马拉维(第 26、81、89、98、99、107、129、149 号公约); 马来西亚(第 144 号公约); 马耳他(第 1、14、87、98、100、106、111、117、132、149 号公约); 蒙古(第 103 号公约); 尼加拉瓜(第 3、4、87、98、100、110、111、117、122、140、142、144 号公约); 挪威(第 14、30、47、94、100、111、132、142、144、149、169 号公约); 巴基斯坦(第 87、98、107 号公约); 巴拿马(第 3、17、30、52、87、89、98、100、107、110、111、117、122 号公约); 巴布亚新几内亚(第 87、103、111、158 号公约); 菲律宾(第 87、98 号公约); 阿拉伯联合酋长国(第 111 号公约); 联合王国(安圭拉)(第 8、11、12、14、17、19、22、23、26、29、42、58、59、82、85、87、94、97、98、99、101、105、108、140 号公约); 联合王国(马恩岛)(第 87、98、101、122 号公约); 卢旺达(第 12、14、17、87、89、94、98、100、111、132 号公约); 斯洛文尼亚(第 140、142 号公约); 苏丹(第 19、105、117、182 号公约); 瑞典(第 149 号公约); 乌克兰(第 111 号公约)。

首次提交报告

38. 委员会关切地注意到, 到委员会本届会议结束时, 共收到就已批准公约实施情况应提交的 103 份首次报告中的 52 份报告, 而上年收到了 164 份首次报告中的 94 份报告。然而, 一些国家未能提交首次报告。其中一些国家逾期已一年以上。例如, 多年来未收到就已批准的公约提交首次报告的有下列 10 个成员国:

- 安提瓜和巴布达(自 2004 年起, 第 161、182 号公约);
- 亚美尼亚(自 2007 年起, 第 149 号公约; 自 2008 年起, 第 87、97、138、143、182 号公约);
traitext: please see Spanish version (译者注: 见英文原稿 page 25);
- 多米尼加(自 2006 年起, 第 147 号公约);
- 赤道几内亚(自 1998 年起, 第 68、92 号公约);
- 吉尔吉斯斯坦(自 1994 年起, 第 111 号公约; 自 2006 年起, 第 17、184 号公约);
- 利比里亚(自 1992 年起, 第 133 号公约);
- 圣多美和普林西比(自 2007 年起, 第 135、138、151、154、155、182、184 号公约);
- 塞舌尔群岛(自 2007 年起, 第 73、144、147、152、161、180 号公约);
- 土库曼斯坦(自 1999 年起, 第 29、87、98、100、105、111 号公约);

一 瓦努阿图(自 2008 年起, 第 29、87、98、100、105、111、182 号公约)。

39. 如同大会标准实施委员会那样, 委员会希望强调首次报告的重要性。它们为委员会就成员国对已批准公约的遵守情况做出初步评估提供了基础。委员会敦促有关政府做出特别努力, 提交这些报告。

答复监督机构的评论

40. 要求政府在其报告中答复委员会对它们提出的意见和直接要求, 大多数政府都提供了要求提供的答复。根据既定惯例, 国际劳工局已致函所有未提供此种答复的政府, 要求它们提供必要的资料。委员会极为关切地注意到, 给 38 个政府发出了此类函件, 只有一个政府按要求提供了资料。

41. 仍然有许多未对其评论做出答复的情况存在。这些情况可分为:

- (a) 在要求政府提交的所有报告中, 没有收到任何报告或答复; 或是
- (b) 在收到的报告中, 对委员会的大部分评论(意见和/或直接询问)没有做出答复, 以及/或对劳工局寄送的函件没有做出答复。

42. 未做出答复的情况共有 695 例(涉及 48 个国家)。¹⁸ 去年的此类情况为 519 例(涉及 46 个国家)。在这些情况下, 委员会不得不重复提出对所审议公约的已经提出的意见或直接要求。

¹⁸ 阿富汗(第 100、105、111 号公约); 亚美尼亚(第 81、98、100、111、122、135、144、151、154 号公约); 保加利亚(第 22、23、53、55、56、68、69、73、87、98、100、108、111、146、147、163、164、166、178、179、180 号公约); 布基纳法索(第 87、98、100、111、144、150 号公约); 布隆迪(第 14、29、52、81、87、89、98、100、101、105、111、135、138、144、182 号公约); 柬埔寨(第 87、98、100、105 号公约); 佛得角(第 17、19、29、81、87、98、100、111、118、182 号公约); 刚果(第 29、81、87、89、95、98、100、105、111、138、144、149、150、152、182 号公约); 克罗地亚(第 8、22、23、53、56、69、73、74、87、91、92、98、100、111、122、147、179 号公约); 捷克共和国(第 1、14、29、87、98、100、105、111、122、132、135、140、144、150、160、171、182 号公约); 刚果民主共和国(第 29、62、87、94、98、100、105、111、117、119、121、135、144、150、158 号公约); 吉布提(第 1、9、16、23、26、38、55、56、63、71、73、87、94、95、96、98、100、101、106、111、115、120、122、144 号公约); 多米尼加(第 16、19、29、81、95、100、105、111、138 号公约); 赤道几内亚(第 1、29、30、87、98、103、105、111、138、182 号公约); 厄立特里亚(第 29、87、98、100、105、111、138 号公约); 埃塞俄比亚(第 87、98、100、111、156、158 号公约); 法国(第 16、22、23、27、53、69、73、74、88、96、122、134、137、145、149、163、164、166、178、179、180 号公约); 几内亚(第 3、16、26、29、81、87、89、90、94、95、98、99、100、105、111、113、115、117、118、119、121、122、132、133、134、136、138、140、142、143、144、148、149、150、152、156、159、182 号公约); 几内亚比绍(第 7、12、14、17、18、19、29、69、73、74、81、89、91、92、98、100、105、106、108、111 号公约); 圭亚那(第 19、29、42、81、87、97、98、100、111、129、137、138、140、142、144、149、150、166、172、175、182 号公约); 伊朗伊斯兰共和国(第 14、19、29、95、100、106、111、122、182 号公约); 爱尔兰(第 14、23、29、100、111、122、132、138、144、147、160、172、177、178、179、180、182 号公约); 基里巴斯(第 29、105 号公约); 吉尔吉斯斯坦(第 29、78、79、81、87、95、105、115、120、122、124、138、148、149、154、159 号公约); 莱索托(第 45、138、155、167、182 号公约); 利比里亚(第 29、53、55、58、92、113、114、133、147 号公约); 阿拉伯利比亚民众国(第 29、88、96、102、118、121、128、130、182 号公约); 卢森堡(第 13、81、96、155、159 号公约); 尼日利亚(第 8、19、29、32、45、81、87、88、94、97、98、100、105、123、138、144、155、182 号公约); 挪威(第 13、81、115、120、129、139、148、154、159、162、167、170、176、182 号公约); 巴基斯坦(第 11、29、45、81、87、96、105、144、159、182 号公约); 巴布亚新几内亚(第 29、45、98、100、105、122、138、182 号公约); 圣马力诺(第 88、103、143、144、182 号公约); 圣多美和普林西比(第 29、81、87、88、98、100、105、106、111、144、159 号公约); 塞内加尔(第 13、81、96、117、120、122、138、182 号公约); 塞舌尔群岛(第 8、22、105、138、148、151、155、182 号公约); 塞拉利昂(第 17、26、29、45、59、81、87、88、94、95、98、99、100、101、111、119、125、126、144 号公

43. 有关政府未能履行其义务，极大地妨碍了监督机构的工作。委员会注意到，国际劳工大会标准实施委员会在其第 98 届会议(2009 年 6 月)上对相当数量的未对其评论做出答复的情况表示遗憾。根据针对未能履行报告义务的严重情况的后续措施框架，劳工局特别提请有关政府注意按要求提交情况的必要性。¹⁹ 正如大会委员会一样，委员会无论如何强调确保对其评论做出答复的重要性都不为过。因此，委员会督促有关政府，在劳工局的适当援助下，按要求送达所要求的情况。

B. 专家委员会对已批准公约的报告的审议

44. 在审议所收到的关于已批准公约的报告和关于已被宣布适用于非本部领土公约的报告时，委员会遵循惯例，指定每个成员初步负责一组公约。那些在足够提前的时间内收到的报告，在委员会会议之前便送给有关成员。每个成员就其所负责的那些文书提出初步结论，供委员会全会讨论和通过。对有关评论意见的决定，要以一致意见通过。

意见和直接要求

45. 在许多情况下，委员会发现，无需对已批准公约的实施方式加以任何评论。²⁰ 然而，在其它一些情况下，委员会认为有必要提请有关政府注意，需要采取进一步行动，实施公约的某些条款，或是就某些特定问题进一步提供资料。同往年一样，委员会或是以“意见”的形式提出评论，将其载入委员会的报告中；或是以“直接要求”的方式进行评论，但此种“直接要求”不被载入报告，而是直接函告有关政府。²¹

46. 委员会的意见放在本报告的第二部分(第一节和第二节)中；同时，在每项公约下，列出了所有直接要求的清单。按国家分类的所有意见和直接要求的索引，放在本报告的附录 VII 中。

特别注释

47. 同以往一样，委员会在意见的结尾处以特别注释(传统上称为脚注)的形式指出这样的情况：由于实施有关公约时所遇到的问题的性质，看来应要求有关政府早于一般规定的时间提交报告，在某些情况下，要求向 2010 年 6 月召开的下届劳工大会提交全部详细资料。

约)；斯洛伐克(第 88、115、120、136、139、155、161、167、176、182、184 号公约)；所罗门群岛(第 14、26、29、45、81、94、95 号公约)；坦桑尼亚联合共和国：坦噶尼喀(第 45、81、88、101 号公约)；泰国(第 29、88、100、105、122、138、182 号公约)；前南斯拉夫的马其顿共和国(第 29、105、111、155 号公约)；多哥(第 13、26、29、100、105、111、138、143、144、182 号公约)；土耳其(第 29、45、81、87、88、105、115、119、127、135、138、151、155、158、159、161、182 号公约)；乌干达(第 11、26、29、94、95、98、105、122、123、124、138、143、144、154、158、159、162 号公约)；联合王国：英属维尔京群岛(第 26、59、82、94、97 号公约)；联合王国：福克兰群岛(马尔维纳斯群岛)(第 45、59、82 号公约)；联合王国：直布罗陀(第 45、59、81、82、100 号公约)；联合王国：圣赫勒拿(第 17、108 号公约)；乌兹别克斯坦(第 29、105、135、154 号公约)；赞比亚(第 29、136、148 号公约)；津巴布韦(第 29、81、99、105、129、138、155、159、161、162、170、174、176、182 号公约)。

¹⁹ 有关上届会议以来已提交情况的国家名单，请参见前述脚注 6。

²⁰ 308 份报告。

²¹ 国际劳工局：《有关国际劳工公约和建议书的程序手册》，日内瓦，2006 年修订本。可在国际劳工标准数据库的只读光盘中查阅这些评论。亦可通过国际劳工组织的网站查阅该数据库(www.ilo.org/normes)。

48. 为确定那些委员会插入专门注释的案例，委员会采用了下面描述的基本标准，同时顾及下述普遍考虑。第一，这些标准是指示性的。在行使其实施这些标准的判断时，委员会亦可考虑到国家的具体情况以及报告周期的长短。第二，这些标准可应用于先前已有提交报告要求的情况，通常系指“单脚注”，以及政府被要求向大会提交详尽情况的案例，通常系指“双脚注”。这两个类别之间的区别是程度问题。第三，如果近期已在大会标准实施委员会上对某一本应得到专门评注，需要向大会提交全部细节(双脚注)的案例进行过一次讨论，就可做出仅提供一份早期报告的专门评注(单脚注)。最后，委员会希望指出，它在使用双脚注时会尽量克制，因为它要看大会委员会希望讨论哪些案例再作决定。

49. 委员会需考虑到的标准如下：

- 问题的严重性：在这方面，委员会强调一个重要的考虑是在一个特定公约的范围内审议该问题的必要性，并考虑到涉及基本权利、工人的卫生、安全和福祉的事项，以及对工人和其他受保护人员的类别产生的任何不利影响，包括在国际级别；
- 问题的持续性；
- 问题的迫切性：此种迫切性的评估需视具体情况，按普通的人权标准进行，如危及生命的情况或预计可能会发生不可逆转的伤害的问题，和
- 有关政府在其报告中做出反应的质量和范围，或未对委员会提出的问题做出反应的情况，包括国家一方明确和一再拒绝履行其义务的案例。

50. 委员会在其第 76 届会议(2005 年 11-12 月)上决定，有关确定某个政府向大会提供详尽情况的案例将是一个分为两个阶段的过程：首先由最初负责一组特定公约的专家向委员会提出插入专门评注的建议；其次，考虑到提出的所有建议，委员会在审议了所有公约的实施之后，就会做出一个最后的集体决定。

51. 在现行报告周期下，每隔一年或两年要求提前提交报告，委员会今年视情已要求提前提交报告的情形如下：

每隔一年或两年需提早提交报告，委员会已要求提前提交报告的情形	
国 家	公约号
阿尔及利亚	32
阿根廷	169
澳大利亚	158
阿塞拜疆	140
玻利维亚	95, 102
巴西	169
喀麦隆	158
加拿大	1
科摩罗	99

每隔一年或两年需提早提交报告，委员会已要求提前提交报告的情形	
国 家	公约号
哥斯达黎加	1, 94
捷克共和国	150
多米尼加共和国	171
厄瓜多尔	144, 148
埃塞俄比亚	181
法国	106
危地马拉	103, 169
几内亚	122
印度	1, 107
爱尔兰	122, 144
意大利	143
肯尼亚	132
吉尔吉斯斯坦	119, 122
利比里亚	112, 150
墨西哥	169
蒙古	155
缅甸	2, 26
荷兰	152, 159, 162, 181
新西兰	14
尼加拉瓜	88
尼日利亚	144
挪威	81
巴基斯坦	144, 159
巴拿马	3, 30
巴拉圭	95, 169
秘鲁	102, 169
卢旺达	94
圣卢西亚	158
塞内加尔	122
新加坡	94
南非	155
泰国	19, 122
多哥	144
特立尼达和多巴哥	125
突尼斯	88
土耳其	88, 119, 159

每隔一年或两年需提早提交报告，委员会已要求提前提交报告的情形	
国 家	公约号
乌干达	122, 144, 158
乌克兰	81, 119, 120, 129, 140
乌拉圭	148, 155, 161, 162, 167
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	139

52. 委员会也已要求政府向下届于 2010 年 6 月召开的大会提交详细情况，情形如下：

委员会要求政府向下届于 2010 年 6 月召开的大会提交详细情况的情形：	
国 家	公约号
柬埔寨	87, 98
中非共和国	138
捷克共和国	111
摩洛哥	182
俄罗斯联邦	111
乌克兰	95
乌兹别克斯坦	182

53. 此外，在某些情况下，委员会已要求有关政府将本应提交的简易报告增编为详细报告后提交的情形：²²

委员会要求政府将本应提交的简易报告增编为详细报告后提交的情形：	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	155, 174
阿根廷	87
亚美尼亚	174
澳大利亚	155
伯利兹	155
玻利维亚	156
波斯尼亚-黑塞哥维那	32, 119, 136, 139, 148, 162
智利	35
哥伦比亚	169
科摩罗	12
哥斯达黎加	120
多米尼加共和国	170

²² 详细报告将按照理事会为每项公约批准的报告形式进行编写。在一项公约生效后的下一年或如专家委员会或大会委员会有明确要求，须提交详细报告。以后则只需定期提交简单报告(在这方面，请查理事会的决定：GB.282/LILS/5(2001 年 11 月)和 GB.283/LILS/6(2002 年 3 月))。

委员会要求政府将本应提交的简易报告增编为详细报告后提交的情形：	
埃及	68
加纳	119
意大利	152
吉尔吉斯斯坦	115, 120
荷兰	174
尼加拉瓜	136
秘鲁	152
斯洛伐克	148
西班牙	152
阿拉伯叙利亚共和国	170
塔吉克斯坦	115, 120, 148
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	155

实际实施情况

54. 委员会例行地注意到，一些政府的报告中所包含的情况使得它得以评论公约在实践中的实施，例如涉及司法裁决、统计资料和劳动监察方面的情况。几乎在所有的报告表格以及某些公约的具体条款中都提出了提供此类资料的要求。

55. 委员会注意到，在今年收到的报告中，有 409 份报告包含有关于公约的实际实施的资料。在这些报告中，有 63 份报告包含有关于国家判例法的资料。委员会还注意到，有 346 份报告包含有关于统计资料和劳动监察方面的资料。

56. 委员会希望向各国政府强调提交此类资料的重要性，因为它对完成国家立法的审议以及帮助委员会确定从实际实施的切实问题中产生出来的问题来说是必不可少的。委员会还希望鼓励雇主组织和工人组织提交有关公约在实践中的实施的明确和最新的资料。

案例进展情况

57. 在对成员国政府提交的报告进行审议后，根据其标准作法，委员会提及其对案例的评论，对在相关公约的实施中取得的进展表示了**满意或感兴趣**。下面叙述了委员会过去几年来就案例的进展，确定采取的一种综合处理方法。

58. 首先，鉴于今年为澄清取得进展的案例与良好作法案例的区别而进行的讨论，委员会希望澄清下列几点：

- (1) 委员会将考虑有关公约的性质和具体国情，行使其注意到进展的决定权。
- (2) 表达进展，可以指与国家立法、政策或实践相关的各种不同措施。
- (3) 委员会必须强调，进展的表达**被局限于一个具体的事项**，该事项涉及公约的实施和有关政府采取的措施的性质。

- (4) 表达感兴趣或满意，并不反映所指国家完全遵守了公约。因此，在相同的评论中，委员会可对某一特定事项表示满意或感兴趣，而对其认为没有以满意的方式解决重要问题表示遗憾。
- (5) 假如满意或感兴趣涉及立法或立法草案的通过，委员会亦可考虑就其实际实施采取适宜的后续措施。

59. 自其在 1964 年报告中首次确定满意的案例以来，²³ 委员会一直延用了相同的标准。委员会对此类案例表示了满意，即在委员会对一个具体问题发表评论后，有关政府采取措施，无论是通过新立法、修订现行法律，还是对国家政策或惯例进行显著的修改，从而实现根据有关公约更全面地履行其义务。通过表达其满意，委员会向有关政府和社会伙伴表明它认为具体的事项已得以解决。确定满意案例的原因是双重的：

- 将委员会对由各国政府为对其评论做出反应而采取的积极行动表示的感谢记录在案；以及
- 为需要解决类似问题的其它政府和社会伙伴提供一个范例。

60. 有关取得进展的案例的详细情况，请见本报告的第 II 部分，它包括有采取此类措施的 49 个国家中的 71 个实例，全部名单如下：

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示满意的实例名单：	
国 家	公约号
阿富汗	139
澳大利亚	98, 158
巴巴多斯	102, 128
玻利维亚	87, 98, 100, 169
博茨瓦纳	111
巴西	115, 152
中非共和国	182
中国 - 香港特别行政区	81
哥伦比亚	87, 98, 154
科特迪瓦	182
丹麦	87, 129
萨尔瓦多	87, 151
芬兰	150
加蓬	105
冈比亚	98
德国	3
希腊	29, 81, 147, 180
日本	147

²³ 参见专家委员会向国际劳工大会第 48 届会议(1964 年)提交报告的第 16 段。

委员会对以下国家的政府采取的某些措施 可以表示满意的实例名单：	
国 家	公约号
肯尼亚	111
科威特	106
莱索托	111
利比里亚	105
马达加斯加	138
马来西亚 - 沙捞越	14
马耳他	132
毛里求斯	26, 105, 138
墨西哥	155
蒙古	138
莫桑比克	182
荷兰	152
尼加拉瓜	98, 105, 182
挪威	169
巴拿马	98
葡萄牙	115
罗马尼亚	100, 183
卢旺达	17
圣文森特和格林纳丁斯	105
斯洛伐克	100
斯洛文尼亚	148
西班牙	138
瑞典	129, 167
瑞士	81
阿拉伯叙利亚共和国	139
坦桑尼亚联合共和国	105, 182
乌干达	182
阿拉伯联合酋长国	182
联合王国	81
联合王国 - 马恩岛	151
乌拉圭	151, 155
越南	155

61. 这样，自委员会开始在其报告中列出案例数以来，继委员会在提出评论后对进展情况感到满意的案例总数已达 2,740 例。

62. 在取得进展案例范围内，1979 年正式确定了满意案例和感兴趣案例之间的区别。²⁴ 总的来说，感兴趣的案例涉及此类措施，即取得的充分进展使委员会有理由期待将会在今后取得进一步进展，而且委员会希望就此与政府和社会伙伴继续进行对话。与满意案例相比较，感兴趣案例仅与不太显著的进展有关。委员会的作法现已发展到这样的一种程度，即委员会表示感兴趣的案例亦可包含各种措施。首要考虑的是那些有助于全面实现一个特定公约的目标的措施，内容可包括：

- 提交议会的立法草案、其它送交委员会的或可利用的拟议的立法修订；
- 与政府和社会伙伴协商；
- 新政策；
- 在一个技术合作项目的框架范围内开展并实施的活动，或遵循来自劳工局的技术援助或建议；
- 除非有令人不得不服从的原因指出一个特定的司法裁决为令人满意的一个案例外，根据法庭的级别，司法裁决、主题事项和此类裁决在一个特定的法律制度中的效力，通常将被认为是感兴趣的案例；或者
- 委员会还可将一个国家、省或领土在一个联邦制的框架中所取得的进展作为感兴趣的案例。

63. 有关所审议案例的详细情况，请见本报告的第 II 部分，或是直接向有关政府提出的要求，并包括已采取此类措施的 114 国家中的 276 个实例。全部名单如下：

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	97
阿尔及利亚	29
安哥拉	81, 98
安提瓜和巴布达	81, 122, 150
阿根廷	169, 184
澳大利亚	81, 87, 98, 135
奥地利	111
阿塞拜疆	29
巴林	81
巴巴多斯	26, 95, 102
白俄罗斯	81, 87, 98
比利时	81, 87
伯利兹	22, 97, 182

²⁴ 参见专家委员会向国际劳工大会第 65 届会议(1979 年)提交报告的第 122 段。

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公约号
玻利维亚	102, 111, 169
波斯尼亚-黑塞哥维那	87, 111, 135
博茨瓦纳	111
巴西	138, 152, 155, 160, 170, 182
保加利亚	1, 30
柬埔寨	150
加拿大	87
中非共和国	87, 111, 138, 150, 182
乍得	111
智利	29
中国	155
中国 – 香港特别行政区	81
中国 – 澳门特别行政区	29, 81
哥伦比亚	17, 87, 98
哥斯达黎加	81, 144
科特迪瓦	3, 81, 182
克罗地亚	129
古巴	108, 150
吉布提	29
多米尼加共和国	98, 170
厄瓜多尔	100, 111, 169
埃及	94
爱沙尼亚	147
芬兰	81, 129, 147
法国	29
格鲁吉亚	87, 98
德国	81, 129, 150
加纳	81
希腊	98, 147
危地马拉	58, 81, 129
海地	100, 111
匈牙利	81, 129, 142
冰岛	144
伊拉克	16, 81, 98, 150, 167

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公约号
以色列	81
意大利	9, 23
牙买加	111
日本	9, 16
约旦	98, 135
哈萨克斯坦	111
肯尼亚	81
大韩民国	182
科威特	138, 182
黎巴嫩	52, 111
莱索托	81, 139, 144, 148, 167
利比里亚	81
立陶宛	111, 182
卢森堡	100, 111
马达加斯加	100, 137, 138, 182
马拉维	139
马里	81, 138, 182
马耳他	100
毛里求斯	81, 138, 175
墨西哥	29, 159, 169, 170
摩尔多瓦共和国	81, 111, 129, 155, 182, 184
蒙古	103, 155, 182
黑山	81, 111, 161
摩洛哥	138
莫桑比克	29
纳米比亚	111, 138, 182
尼泊尔	182
荷兰	155
新西兰	81, 100, 111, 155, 182
尼加拉瓜	29, 119, 138, 139, 182
挪威	94, 169
巴基斯坦	87, 98, 111
巴拿马	107, 127
巴拉圭	81, 87, 120, 169

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单：	
国 家	公约号
秘鲁	152, 182
菲律宾	87, 98, 143
波兰	62, 81, 129, 170, 182
葡萄牙	120, 182
罗马尼亚	81, 111, 127, 129, 182
圣文森特和格林纳丁斯	81, 111
圣马力诺	148, 160
沙特阿拉伯	29
塞尔维亚	111, 182
塞舌尔	81
新加坡	182
斯洛伐克	52, 144
斯洛文尼亚	111, 119, 139, 162
南非	138, 182
西班牙	17, 62, 115, 119
斯里兰卡	96, 138, 182
苏丹	182
苏里南	182
斯威士兰	29, 87, 138, 182
瑞典	100, 119, 129, 182
瑞士	29, 138, 182
阿拉伯叙利亚共和国	101, 115
坦桑尼亚联合共和国	111, 144, 182
多哥	26, 100, 105, 111
突尼斯	62
乌干达	81, 138, 182
乌克兰	115, 182
阿拉伯联合酋长国	182
联合王国	81, 100, 111, 138, 148
联合王国 – 安圭拉岛	29
美国	176
乌拉圭	81, 100, 111, 129, 138, 139, 162, 167, 182
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	155, 169
越南	155

委员会可以感兴趣地注意到 以下国家政府已采取各种措施的实例名单:	
国 家	公约号
也门	81, 105, 111, 138, 182
赞比亚	144

良好做法实例

64. 根据其第 78 届会议(2007 年 11 至 12 月)上做出的决定, 委员会强调良好做法的案例, 以表示其对为实施公约而做出的特别努力的赞赏, 从而使这些案例能够在适当的情况下成为其它国家的榜样, 协助它们实施已批准公约和推进社会进步。在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上, 委员会同意了将适用于确定良好做法案例的一般准则。委员会进一步同意了它将继续遵循一个分为两个阶段的过程, 确定良好做法的案例: 首先, 由最初负责一组特定公约的专家向委员会提议某措施或某些措施应该被确认为良好做法的案例; 其次, 考虑到所有提出的建议, 在委员会审议了所有公约的实施后, 委员会将经过讨论做出一个最后的集体决定(将忆及这个分为两个阶段的过程也被用于“双脚注”: 见前述第 50 段)。今年在审议其使用的标准时, 委员会特别侧重于澄清良好做法案例和取得进展的案例的区别。在这方面, 委员会一开始就希望强调良好做法案例必须亦是取得进展的案例, 尽管反之并不总是如此。

65. 委员会希望指出, 良好做法案例的确认并未以任何形式增加了成员国在其已批准公约下的义务。此外, 更多地遵守公约要求, 对于良好做法的确定亦是不够的, 因为守约是源于批准公约的一个基本要求。因此, 良好做法案例是属于信息性质, 而不是规范性质的。对它们的确认构成了现正与有关政府就已批准公约的实施进行对话的一部分, 并可涉及在国家立法、政策或实践中采取的任何措施。显然, 在确认良好做法案例中必须审慎行事, 以尽量减小这些做法事后被看作不满意的可能性。铭记这些方面, 基于对它们是指示性但不详尽的理解, 委员会希望确认已被其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)确定的下列三个标准:

- (1) 一个良好做法案例可包括一项可取得或改善遵守公约的**创新措施**, 并因此可以成为其它国家实施这一公约的榜样。
- (2) 该做法可反映一个**创新的或创造性的方式**, 或者是实施公约方面, 或者是解决实施公约中的困难方面。
- (3) 认识到公约制定的只是最低标准, 该做法可提供有关一个国家扩大公约实施或范围的一个样板, 以加强其目标的实现, 特别是在公约含有灵活性条款的情况下。

已强调需要技术援助的案例

66. 将监察机构的工作与通过技术合作及援助给予成员国的实际指导相结合, 一直是国际劳工组织监察制度的主要成面之一。此外, 自 2005 年以来, 应会议委员会的倡议, 国际劳

工组织监察机构的监察和劳工局的技术援助之间的互补性一直受到高度关注。正如在第 15-22 段所指出的，这导致了针对成员国未能履行报告或其它与标准相关的义务的重大案例的后续措施。此外，大会委员会在其结论中更系统地提及了有关已批准公约实施个案的技术援助。这一加强了将监察机构工作与劳工局技术援助相结合的目的，是为了给成员国提供一个有效的框架，以使它们能全面遵守其与标准相关的义务，包括实施其已批准的公约。

67. 就此，委员会在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上决定强调那些委员会认为技术援助将特别有助于成员国解决实施已批准公约中的法律和实践差距的案例。有关此类案例的详细情况，请见专家委员会报告的第 II 部分。委员会还注意到，阿根廷政府提出的有关技术援助的一般性要求，特别是对审查监察机构提出的立法问题给予支持的要求。今年确定的案例的全部名单如下：

技术援助特别有助于帮助成员国的情形：	
国 家	公约号
阿尔巴尼亚	174, 176
安哥拉	81, 107
安提瓜和巴布达	17
阿根廷	87
亚美尼亚	174
阿塞拜疆	98
孟加拉国	87, 107
白俄罗斯	98
伯利兹	133, 134
玻利维亚	1, 30, 87, 102
巴西	155
保加利亚	98
佛得角	98
中国	111
哥伦比亚	169
科摩罗	98, 111
刚果	152
哥斯达黎加	1, 87, 98, 106
科特迪瓦	100
刚果民主共和国	117, 144, 158
厄瓜多尔	87, 98, 148
赤道几内亚	98
埃塞俄比亚	182
加蓬	81, 87

技术援助特别有助于帮助成员国的情形：	
国 家	公约号
危地马拉	87, 100, 169
洪都拉斯	87
印度	107
印度尼西亚	87, 98, 144
牙买加	94
肯尼亚	132
科威特	1, 111
吉尔吉斯斯坦	119
黎巴嫩	100, 111, 136, 138, 174, 182
莱索托	138, 182
马拉维	107
马来西亚	138, 182
马里	13
黑山	81
摩洛哥	94
巴基斯坦	87
巴拿马	87, 94, 98, 107
巴拉圭	26, 87, 98, 115, 119, 120
秘鲁	102, 169
卢旺达	94, 100
新加坡	94
苏丹	95, 182
塔吉克斯坦	115, 120, 148
坦桑尼亚联合共和国	100, 111
多哥	26
土耳其	87
乌干达	162
乌克兰	122
阿拉伯联合酋长国	138
乌拉圭	81
乌兹别克斯坦	182
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	87
也门	81
津巴布韦	174

有关 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年

《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)的具体案例：有时限的方案

68. 委员会注意到，有时限的计划(TBPs)是一套具有高度内在联系和协调的政策与方案的组合，以防止和在一定时限内消除一国中存在的最恶劣的童工劳动形式。它是一个在家庭或个人、社区、省、国家、全球不同层面上运作的全面措施。有时间限制的计划是国家所拥有的计划，而消除童工劳动国际计划(IPEC)和其它发展伙伴在其中完成支持的作用。它们强调有必要保护儿童的权利并解决童工劳动的根本原因，将反对童工劳动的行动与国家发展努力相联系，尤其要强调的是为消除贫困和促进普遍教育及社会动员的经济和社会各项政策。下表列出了受益于由消除童工劳动国际计划(IPEC)支持的有时限的计划的国家名单：

受益于由消除童工劳动国际计划(IPEC) 支持的有时间限制的计划的国家名单	
地 区	国 家
非洲	加纳、肯尼亚、马达加斯加、马里、南非、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚
拉丁美洲和加勒比	巴西、巴西(巴伊亚州)、多米尼加共和国、萨尔瓦多、厄瓜多尔
阿拉伯国家	黎巴嫩、也门
亚洲和太平洋	孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、蒙古、泰国、巴基斯坦、菲律宾、越南
欧洲和中亚	土耳其

关于某些公约的实施问题

69. 今年的报告包含有关于已批准公约实施的两个一般意见。第一个一般意见，作为就有关 1947 年劳动监察公约(第 81 号)和 1969 年(农业)劳动监察公约(129 号)实施的应提交报告进行个别审议的一个介绍，就有关企业登记和劳动监察服务工作的报告事项做了处理。第二个一般意见，作为就有关与工资相关的公约的实施应提交的报告进行个别审议的一个介绍，就在全球经济危机的背景下这些公约实施做了处理。

70. 在其上届会议上，委员会就有关在全球经济危机背景下国际劳工组织社会保障标准的实施提出了一个一般意见。在该意见中，委员会要求各成员国提交有关危机对其国家社会保障制度的影响和采取的或计划采取的措施的详细报告，以维持其财政活力和加强对人口中最脆弱群体的社会保护。委员会感谢 41 个做出答复的政府，强调了该危机和影响各国社会保障制度的各种情况的全球性质。许多报告包含的内容详细解释了所采取的旨在加强对人口中受影响最大的类别的社会保障条款的立法、财经和组织措施。委员会将于 2010 年在有关社会保障全面调查的框架之内分析这些答复。

雇主组织和工人组织的意见

71. 在每届会议上，委员会都要提请政府重视要求雇主组织和工人组织在实施公约与建议书过程中发挥作用。此外，委员会突出了这一事实，即许多公约都要求同雇主组织和工人组织磋商，或是在各种措施中要有它们的合作。委员会注意到，几乎所有政府都在其根据《章程》第 19 和 22 条提交的报告中，表示它们已根据《章程》第 23 条第 2 款向雇主和工人的代表组织提供了提交给劳工局的报告副本。然而，委员会忆及去年委员会第一次关切地注意到，在其报告中没有表示政府拟将其报告副本提供给雇主和工人的代表组织的数量有所增加。标准实施委员会在国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)上，再次提到这一关切，委员会认为这是事关国际劳工组织三方性的重大问题。委员会欣然注意到，委员会去年就此问题提出意见的两个国家现已根据《章程》第 23 条第 2 款履行了其义务。

72. 自其上届会议以来，委员会已收到 705 份意见(去年收到的是 630 份)。其中，115 份(去年是 57 份)来自雇主组织；590 份(去年是 573 份)来自工人组织。委员会忆及它重视雇主和工人组织对监察机构工作所做的此种贡献。这对委员会评估已批准公约在法律和惯例中的实施情况是至关重要的。

73. 所收到的大多数意见(527 份)涉及到已批准公约的实施(见附录 III)。²⁵ 这些意见中有约 327 份涉及基本公约的实施，40 份涉及优先公约的实施，以及 160 份涉及其它公约的实施。此外，有 178 份涉及有关政府根据《章程》第 19 条提交的有关 1948 年就业服务公约(第 88 号)、1964 年就业政策公约(第 122 号)、1975 年人力资源开发公约(第 142 号)、1997 年私人就业机构公约(第 181 号)、1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)和 2002 年合作社促进建议书(第 193 号)。²⁶

74. 委员会注意到，在今年收到的意见中，有 455 份是直接寄给劳工局的。根据委员会的既定惯例，劳工局将这些意见转给有关政府征求意见。委员会强调，为使各国政府有合理的时间做出反应，从而使委员会能在同年 11 月份的会议上对有关问题进行审议，劳工局至少应能在 9 月 1 日前收到雇主组织和工人组织提交的意见。9 月 1 日以后收到的意见将由委员会在其下一年的会议上进行审议。政府将雇主组织和工人组织的这些意见与其报告一并提交的情况有 250 例，有时还附有它们自己的评论。

75. 委员会还审议了上次会议推迟审议的雇主组织和工人组织提出的其它一些意见，因为这些组织的意见或政府的答复是在会议召开前夕、会议期间或刚刚休会之后才收到的。对太临近委员会本届会议的开会日期或甚至在会议期间收到的意见，委员会不得不再一次将这些意见的审议工作推迟到下届会议，以使有关政府有充分的时间做出评论。

²⁵可在国际劳工组织的网站上查阅雇主组织和工人组织就今年收到的公约实施报告所发表的意見的情况，网址为：
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm>。

²⁶ 参见国际劳工大会第 99 届会议报告 III(第 1B 部分)，日内瓦，2010 年。

76. 委员会注意到，在大多数情况下，雇主组织和工人组织都能够努力收集并提出有关已批准公约在实践中的实施的法律依据和事实。委员会忆及，当提及特定公约或认为相关的公约时，提供对由各国政府提供的信息和在委员会的意见中所论述的问题具有实际附加价值的详尽资料对于这些组织来说，是至关重要的。此类资料应有助于提升或更新公约实施的分析，并强调有关在实践中实施的实际问题。委员会请有兴趣的组织向劳工局要求这方面的技术援助。

在非报告年对雇主组织和工人组织意见的处理

77. 委员会忆及，在其第 77 届会议(2006 年 11 至 12 月)上，委员会就确定在非报告年从雇主组织和工人组织那里收到的关于已批准公约实施的意见处理方面应遵循的程序，向劳工局提供了指导。今年，按照理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)将提交基本公约和优先公约的报告周期从两年延长到三年的决定，委员会审议了这一程序。在这方面，委员会充分意识到，有必要以公平而审慎的方式实施理事会延长报告周期的决定，确保雇主和工人组织的意见能够引起其对关切领域的注意，甚至那一年政府没有有关公约的报告应提交。

78. 委员会确认，若从雇主和工人组织那里收到的意见只是简单地重复前些年所指出的意见，或涉及早已由委员会提出的事项，那么将根据应提交政府报告那一年的正常周期对这些意见给予审议，而且将不在该报告期之外要求政府提交报告。这一程序还可适用于就早已由委员会提出的事项提供有关法律和惯例方面的补充资料，或有关细微法律修改意见的情况，虽然在这种情况下会依据具体情形考虑要求提供一份早期报告。

79. 然而，凡是评论涉及对未遵守特定公约的重大行径提出较严重的指控 - 而不是单纯的重复，有关政府将被要求在正常的报告周期外答复这些指控；并且凡是这些指控超出了简单声明的，委员会将在收到这些指控的当年审查这些评论。若评论涉及重要立法变化，或者是对某项公约的适用具有根本性影响的建议，委员会将以同样的方式予以审查；涉及细小和新的立法建议或法律草案且尚未经委员会审查的意见，若尽早对其进行审查可在起草阶段协助有关政府，委员会亦以同样方式进行审查。

80. 委员会强调，上述程序旨在使理事会做出的决定生效，这些决定既延长了报告周期，也提供了在此情况下确保对已批准公约的实施保持有效监察的保证。这些保证中的其中一项包括对雇主和工人组织可能会提请委员会注意源于已批准公约实施的需特别关切的事项，甚至是在无需提交政府报告的年份的情况，给予应有的承认；在这种情况下，劳工局直接收到的意见将会被及时转送有关政府，以遵守法定程序。委员会将继续对其收到的所有意见资料给予充分和慎重的考虑，以确保在新延长的基本公约和优先公约报告周期的情况下，对已批准公约的实施执行有效、时新和定期的监测。

81. 在委员会提出的意见中对收到的评论做出了审评(见本报告第 II 部分)，有些审评亦载入了直接向政府提出的要求中。

C. 向主管当局提交大会通过的文书 (《章程》第 19 条第 5、6 和 7 款)

82. 根据其职责范围,委员会今年审议了成员国政府根据《国际劳工组织章程》第 19 条提交的以下资料:

- (a) 关于为将大会第 96 届会议于 2007 年 6 月 14 日通过的文书(第 188 号公约和第 199 号建议书)提交主管当局而采取的步骤的资料;
- (b) 对委员会在其第 79 届会议(2008 年 11 至 12 月)上提出的意见和直接要求的答复。

83. 本报告第二部分的附录 IV 包含一个总结,指明了将大会在其 2007 年的第 96 届会议上通过的文书提交给的主管当局的名称,以及提交的日期。

84. 可在本报告第二部分的附录 V 和 VI 中查阅其它统计资料。附录 V 汇编了由各国政府送交的情况,表明了各成员国在履行其向主管当局提交大会通过的文书义务的情况。附录 VI 表明了自大会第 51 届会议(1967 年 6 月)以来所通过的文书的总体情况。劳工局的主管处定期更新附录 V 和 VI 中的统计数据,并可通过国际互联网查阅这些数据。

第 96 届会议

85. 大会在其第 96 届会议(2007 年 5 至 6 月)上,通过了 2007 年渔业部门工作公约(第 188 号)及其建议书(第 199 号)。向主管当局提交第 188 号公约及第 199 号建议书的 12 个月的期限已于 2008 年 6 月 14 日截止,而 18 个月的期限亦已于 2008 年 12 月 14 日截止。总的来说,178 个有关成员国中有 65 个政府已经就其在这方面所采取的步骤提交了新情况,它们是:阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴林、白俄罗斯、贝宁、巴西、保加利亚、布基纳法索、喀麦隆、乍得、中国、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度、印度尼西亚、以色列、意大利、日本、大韩民国、黎巴嫩、立陶宛、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、阿曼、菲律宾、波兰、罗马尼亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、东帝汶、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国、美国、赞比亚和津巴布韦。

案例进展情况

86. 委员会感兴趣地注意到,由布基纳法索、喀麦隆、乍得、塞内加尔、西班牙和东帝汶政府于 2009 年发送的资料。委员会欢迎这些政府为弥补在提交方面出现的显著拖延而做出的努力,从而履行将大会过去几年来通过的文书提交其议会机构的义务。

特殊问题

87. 为促进标准实施委员会的工作,本报告仅提到了未就大会从 2001 年 6 月举行的至少七届会议所通过的文书提交给主管当局的情况提供任何资料的政府的案例(即从第 89 届会议到 2007

年的第 96 届会议)。这一时段长得足以有充分的根据邀请有关政府代表团出席大会委员会的一次专门会议，以让它们能够就拖延提交做出说明。

88. 由 14 个政府代表团于 2009 年 6 月提交给大会委员会的各种解释表明，这些国家打算尽快向主管当局提交，以弥补拖延。一些代表团提到了大会通过的文书在其政府与地区当局间传送的特殊性。其它代表团提到了负责标准事项的行政部门缺乏人力资源。

89. 委员会注意到，这些解释都不能构成它们根据《国际劳工组织章程》第 19 条履行义务的理由。有若干国家的政府近来已表现出积极努力并显示出它们预期得到本国语文的文本以吸引议会议员们的更大关注。此外，应该牢记，为履行这一义务，与社会伙伴事先举行各种磋商亦是极为重要的。

90. 委员会注意到，在其第 80 届会议结束时，即 2009 年 12 月 11 日，有 49 国政府未就大会从 2001 年 6 月举行的至少七届会议所通过的文书提交给主管当局提供任何情况(即从 2001 年 6 月的第 89 届会议到 2007 年 5 至 6 月的第 96 届会议)。它们是：安提瓜和巴布达、巴林、孟加拉、伯利兹、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、佛得角、中非共和国、智利、科摩罗、刚果、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、吉布提、多米尼加、赤道几内亚、冈比亚、格鲁吉亚、加纳、几内亚、海地、爱尔兰、哈萨克斯坦、肯尼亚、基里巴斯、老挝人民民主共和国、阿拉伯利比亚民众国、莫桑比克、尼泊尔、巴布亚新几内亚、巴拉圭、俄罗斯联邦、卢旺达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞舌尔群岛、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和赞比亚。

91. 在本报告的意见部分公布了这些国家，并在统计附件中指明了未提交的文书。因此，委员会认为，提请这些国家注意这一事项是有益的，以使它们能够将其作为一个优先事项，立即采取适宜措施，迎头赶上。

92. 委员会还希望，这些国家的政府当局和社会伙伴将是劳工局所采取的针对向立法机构快速提交待提交文书的措施的首批获益者。

委员会的评论和政府的答复

93. 同以往的报告一样，在本报告的第二部分第 III 节中，委员会就它认为应当提醒一些政府特别注意的问题逐个提出了意见。对那些五届或更多届大会以来没有提交资料的案例发表了意见。此外，还直接要求一些国家对其它一些问题提供补充资料(见第 III 节末尾的直接要求清单)。

94. 委员会希望，它今年向有关政府发出的 74 个意见和 48 个直接要求将能使它们更好地履行章程的提交义务，从而对促进大会通过的标准做出贡献。

95. 如同委员会早已指出的那样，重要的是各国政府应提交理事会于 2005 年 3 月通过的《备忘录》末尾的问题调查表要求提供的资料 and 文件。为了进行审议，委员会必须收到已向议会机构提交文书的概况或文件副本，并须了解就将要采取的行动提出的建议。只有当大会通过的文

书已被提交给议会，而且主管当局已就它们做出了决定时，提交的义务才得以履行。须将这一决定以及向议会提交文书的情况通知劳工局。

96. 委员会关切地注意到，如同本次报告附件 VI 所指明的那样，在过去的十年期间，按时提交文书给主管当局的情况有明显的下降。委员会希望在其下一份报告中看到在这一事项方面有所进展。委员会再次提醒各国政府，它们可向国际劳工局寻求技术援助，特别是通过劳工局地区的标准专家。

D. 根据《章程》第 19 条的规定选出的 要提交报告的文书

97. 根据理事会所做的决定，²⁷ 要求成员国政府按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定，就以下文书提交报告，作为全面调查的一个基础：1948 年就业服务公约(第 88 号)、1964 年就业政策公约(第 122 号)、1975 年人力资源开发公约(第 142 号)、1997 年私人就业机构公约(第 181 号)、1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)和 2002 年合作社促进建议书(第 193 号)。

98. 要求提交报告的总数是 826 份，已收到 460 份(去年要求提交报告的总数是 492 份，收到 262 份)。²⁸ 这一数字占要求提交报告总数的 55.69%。

99. 委员会遗憾地注意到，在过去的五年中，以下 22 个国家未能按《国际劳工组织章程》第 19 条的规定，就未批准公约与建议书提交任何报告：佛得角、刚果民主共和国、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、利比里亚、俄罗斯联邦、圣基茨和尼维斯、圣多美和普林西比、塞拉利昂、索马里、斯威士兰、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、多哥、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦和瓦努阿图。

100. 委员会再一次督促这些政府提交要求提交的报告，以使委员会的全面调查尽可能全面。委员会希望劳工局将为此提供所有必要的技术援助。

101. 本报告的第三部分 [作为报告 III 的(第 1B 部分)单独出版] 包括有关就业的全面调查。根据前几年遵循的惯例，该全面调查是根据由委员会的 5 名成员组成的一个工作组进行的初步审议起草的。

²⁷ 参见理事会文件 GB.303/12, 第 70 段。

²⁸ 参见国际劳工大会第 99 届会议报告 III(第 1B 部分)，日内瓦，2010 年。

III. 要点及主要趋势

102. 根据在其第 78 届会议(2007 年 11 – 12 月)上的决定,²⁹ 委员会认为提请注意与源于今年审议的报告的热门话题有关的下列要点及趋势是有益的。

A. 1949 年《组织权利及集体谈判权利公约》 (第 98 号公约)通过 60 周年

103. 在今年这一 60 周年之际, 面对全球化环境中劳动力市场不断增长的需求, 《组织权利及集体谈判权利公约》变得比以往更有意义。该公约对在世界各地实现体面工作和社会正义具有根本的重要性。委员会愿就此忆及, 对基本原则和工作权利的尊重不仅对人的尊严至关重要, 而且对复苏和发展也极为关键。在当今这样的经济危机时代, 建立一种社会对话的文化是极为重要的, 尤其是促进集体谈判作为一种有用的机制参与对话, 以有效解决经济复苏问题。集体谈判是一种重要的机制。通过该机制, 企业可全面和有效地与工人组织对话, 并能确保它们在增长和危机两个时期的可持续性。集体谈判以创新的决策方式使工人得以发出代表性的声音, 并能使满足实体经济需要而采取的危机应对措施的影响最大化, 同时确保对工人权利有意义的保护。

104. 委员会因而确认尽可能最广泛地发展在一方面为雇主及其组织, 另一方面为工人组织之间的集体协定的重要性; 工人组织存在的根本理由就是为它所代表的工人进行集体谈判。委员会进一步希望强调, 在这一方面, 委员会极为重视建立为反对反工会的歧视行为的工人确保足够的保护的各种有效机制。显而易见, 这样的机制, 包括有效而快捷的程序和充分的劝阻性制裁, 对在实践中确保组织的权利并进而构筑有意义的促进集体谈判的基石, 是至关重要的。组织权利和集体谈判权利相辅相成; 通过社会对话和集体协议的结论在所有级别调整工作条款和条件, 集体谈判为社会和经济进步、和谐的产业关系以及社会正义做出了贡献, 尤其是在危机时期。

²⁹ 参见 2008 年国际劳工大会第 97 届会议报告 III (第 1A 部分), 总报告, 专家委员会报告, 第 8(2)段。

B. 在全球经济危机背景下国际劳工组织与工资相关公约的相关性及实施

105. 目前的全球经济危机 – 自大萧条以来最严重的经济危机 – 严重影响了世界各地数以百万计工人的工资收入。危机导致失去工作，同时也造成压力压低实际工资。2009 年全球失业人口预计将增加 3800 万，而由于家庭收入水平的降低和购买力受到侵蚀，有 7500 万人将加入到贫穷的工作人口中。³⁰ 根据国际劳工组织最近对工资指数的调查，提供数据的 35 个国家中有一半多的国家的实际工资 2009 年第一季度有所下降，而且情况很可能将变得更加严重。³¹ 这些趋势不仅是一个主要社会问题，而且是一个经济问题。事实上，螺旋式工资下降将影响全球需求，加剧危机。³² 这就是为什么 2009 年 6 月国际劳工大会通过的《全球就业契约》提出反对工资竞相赶底的警告，并强调重要的是，加强对遭受危机沉重打击的弱势妇女和男子，包括面临危险的青年、低工资、低技能、非正规经济和移民的各类工人的支持(第 9 段)。

保持体面的最低工资水平

106. 确定最低工资，是旨在减少贫困并通过确保满足那些低支付、非熟练工人及其家庭基本需要来提供社会保护的一种工具。然而，只有定期审查和调整最低工资率，以便反映社会经济实际和通过参考一揽子消费品来保持最低工资的购买力，最低工资制度才能发挥有意义的职能。在大多数国家，最低工资只达到平均工资的 25% - 40%，以及在一些国家甚至大大低于贫困线，因此存在着打工族弱势群体的最低工资基数正在被降低到不可持续的水平的风险。该风险在危机时期显得更为巨大，因为许多政府感到压力，将冻结最低工资作为遏制劳动力成本及避免工作损失的一种手段(虽然在目前危机中，一些国家上调了最低工资)。委员会一贯持有的观点是，当法定最低工资长时间保持不变时，或修订的最低数额赶不上如通胀率等各种经济指标的变化时，最低工资实际上空洞的毫无实际意义。

107. 委员会认为有必要回顾，通过一个保证有关社会伙伴平等参与并充分磋商，基于定期和独立的对国家经济条件的调查的程序，定期调整最低工资，是如同在这一领域规定了最时新标准的《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号公约)所设想的最低工资制度的一个核心要素。为此，委员会特别感兴趣地注意到，在通过国际劳工组织《全球就业契约》的过程中，成员国同意“最低工资应该定期审查和调整”(第 12 段)，并进一步重申“政府应该考虑诸如能够减少贫困和不平等、增加需求和促成经济稳定这样的选择”，明确提及第 131 号公约作为这方面的指导(第 23 段)。

108. 在危机时期，通过有效控制和劳动监察部门的监督，执行最低工资变得至关重要。加强劳动监察部门的机构能力，以监察劳动力市场的薪酬水平情况并对违反允许的最低工资水平的情况真正实施劝阻性制裁，是执行任何最低工资政策的关键前提。

³⁰ 参见 2009 年国际劳工组织 金融和经济危机：体面劳动对策，第 12-13 页。

³¹ 参见 全球工资报告 – 2009 年更新，第 3 页。

³² 见约瑟夫·斯蒂格利茨，“全球危机：社会保护与工作”，2009 年《国际劳工评论》，第 148 卷，第 1-13 页。

109. 委员会同样关注其他的滥用支付的做法，例如越来越多地采用不申报的工资，也称为“信封工资”，即以最低工资数额正式地支付给员工 - 而另一笔款项则以现金非正式地支付给他们 - 以尽量减少税收和对社会的贡献。例如，在土耳其，2006 年赚取最低工资水平的私营部门的工人所占的比例达 52%，这被认为可用未申报工资高发率来解释。在土耳其 7 个城市进行的涵盖 2000 个服装工人的一项调查显示，高达 88.2 % 的有关工人收到信封工资。³³ 这种做法扭曲了数据，使对最低工资制度运行进行的恰当的分析变得不可能，带来这种做法可能有所有负面影响。更根本的是，这些做法削弱了需要用以资助社会保护并从而有助于应对全球性危机对社会影响的财政能力。

防止拖欠工资的恶性循环

110. 在过去的 15 年中，委员会就许多国家政府未能根据 1949 年《保护工资公约》(第 95 号) 第 12 条第(1)款来确保定期支付工资及防止拖欠工资的情况进行了广泛的评论。正如委员会在其 2003 年的保护工资的全面调查中所指出，“迟付工资或拖欠工资”显然违反公约的条文及其精神，使公约大多数的其它条款的实施变得毫无意义(第 355 段)。委员会一直强调，有必要由政府方面给予强有力的承诺和采取严厉的行动，以解决这个问题的三个关键因素，即严格的监督、严厉的制裁及对遭受损失的工人给予适当的补偿。

111. 当前的经济危机在许多国家 - 主要是东欧和中亚的“转轨经济体”中 - 威胁着完全消除大量的工资债务以及一个新拖欠工资周期开始的前景；这些转轨经济体上个世纪 90 年代后期经历了大规模惊人的工资拖欠。拖欠工资增加，不仅影响到国民经济，也会影响全球需求并推迟经济从危机中复苏。在某些国家，拖欠工资的增长已经达到了令人担心的水平。例如，在乌克兰，从 2009 年 4 月到 7 月，拖欠的工资从 1.1 亿美元几乎翻番达到了 2.01 亿美元。重要的是，拖欠工资不仅影响破产企业或停工企业，而且也影响了经济上活跃的企业；这些活跃企业 2009 年拖欠的工资占总拖欠的 64%，而去年这一比例是 36%。³⁴ 同样的，在俄罗斯联邦，拖欠的工资在过去 3 年中一直在上升，目前已达到 2.62 亿美元。在其它国家中，也报告说有拖欠工资情况，包括：亚美尼亚(拖欠 1,100 万美元)、吉尔吉斯斯坦(拖欠 950 万美元)及塔吉克斯坦(拖欠 640 万美元)。在独联体国家，未支付的工资预计平均占年工资的 8%。³⁵ 这种情况给工人及其家庭造成了极大的不安。由于特别是遭受危机打击的部门，如建筑业、制造业及饭店和餐馆业的大规模裁员，移民工人可能受到迟付或不付工资的特别影响。在工作许可与居住许可相关联的国家，对于移民工人索赔未付工资权利的有效保护变得更为重要，因为一旦失业他们可能不得不离开所在国家。

112. 在当前情况下，委员会希望指出，如在最近的过去的类似经验所表明，有必要重申支付工资不是一个只有和当其它条件允许的情况下才需兑现的“选项”。同样重要的是要记住，解决

³³ 参见塞伊汗·埃尔多杜，“土耳其：最低工资引发经济与社会关切之间的紧张”，在丹尼尔·沃恩 - 怀特黑德(编的)，重观扩大后的欧盟的最低工资，国际劳工组织，2008 年，第 451 页。并请参见杨·马索和克里·克里洛，“爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛：移民和劳动力短缺背景下的最低工资”，同上，第 142-145 页。

³⁴ 全球工资报告 - 2009 年更新，第 6 页

³⁵ 参见工会联合总会，“独联体国家中的劳动力支付及关于工人利益保护的工会团结立场和活动”，莫斯科，2008 年，第 14 页。

拖欠工资问题的任何努力，都不应该导致滥用其他形式付款的结果，如金钱代理人或债券及代币券。从可靠和独立的来源系统地收集有关拖欠工资现象的最新统计数据，对于任何旨在制止拖欠工资问题的努力，都是至关重要的。开放和持续的社会对话，对于探索只能逐步解决的各种问题的谈判解决方案，是必不可少的。最后，不能指望不通过适当起作用的劳动监察和足够的制裁制度，就能取得遏制工资不断拖欠的有意义的成果。

面对日益增加的破产，保护工人对拖欠工资的索赔

113. 主要的经济危机必然导致公司破产或无力偿债的显著上升。这往往不仅导致大规模裁员，而且导致对复苏前景暗淡情况下通过漫长的破产程序对数额巨大的拖欠工资的索赔。这再次强化有必要建立可为工人提供更好机会，有效追回拖欠款项的适当监管框架。委员会就此忆及，国际劳工组织通过了 1992 年(雇主破产)保护工人债权公约(第 173 号公约)；该公约不仅加强了根据第 95 号公约设立的优先债权制度，而且还通过工资保障机构的手段引入了新的保护形式。

114. 如委员会在其 2003 年有关工资保障的全面调查中所指出的，“在一个日益不确定和对全球经济悲观预测的时期，如同近期已确认并被有史以来一些最严重的公司的破产所强化，比以往更加迫切地需要加强对工人已做工作工资的保护。因此，对第 173 号公约和第 180 号建议书的重要性，再怎么强调也都不为过”(第 353 段)。工资保障基金的目的，当然是支付保障，但是这样的计划需要审慎的规划、成熟的社会保障机构及坚实的社会对话。

115. 虽然迄今工资保障基金大多是在工业化国家设立，如澳大利亚、欧盟成员国、日本、大韩民国和瑞士，但是近来对这种机制的兴趣有了不断的增长。例如，亚美尼亚于 2005 年批准了第 173 号公约，接受有关通过一个保障机构保护工人索赔的第 III 部分的义务；而俄罗斯联邦政府正在一个起草有关该主题的新立法的过程中。乌克兰政府虽然 2006 年只批准了第 173 号公约的有关通过优先手段保护工人索赔的第 II 部分，但目前正在审议设立一个工资保障机构的可行性。委员会相信，劳工局将继续提供其顾问服务以期协助国际劳工组织成员国通过走向第 173 号公约中所载入的，特别是处理工资保障基金的第 III 部分的原则和规则，使其立法现代化。

通过对社会责任的公共开支刺激国民经济

116. 也许最常见的应对危机的政策历来是基础设施开支。³⁶ 由于建筑业是遭受打击最大的部门之一，特别是劳动密集型产业，基础设施项目一般都集中于建设和维修道路、桥梁、铁路线和农村基础设施。然而，对基础设施项目增加就业的程度和足额支付工资的程度已经有所关切。通过确保体面工作作为危机应对措施的中心，复苏将会更快和更具可持续性。这也意味着，确保明显存在于一些国家建筑业的移民工人在目的地国家不受歧视地同等受益于经济刺激一揽子计划，确保在本国工人和移民工人之间不出现薪酬不平等。在这种情况下，委员会认为，1949 年劳动条款(公共合同)公约(第 94 号)是高度相关的，并为在危机时代加剧的薪酬不平等风险提供了良好的答案。

³⁶ 参见国际劳工组织提交给 2009 年 9 月 24 - 25 日 G20 领导人峰会的报告：保护人民，促进工作 - 关于国家就业及社会保护全球经济危机应对措施调查，匹兹堡，第 25 - 27 页。

117. 委员会忆及，第 94 号公约与良好治理有关，并涉及对社会负责的公共采购，要求投标商/承建商承诺给予不低于在开展某项工作的同一地点具有相同特点的贸易或其它有关产业由集体协议、仲裁、国家法律或规定所设定的工资、工时和其它劳动条件。正如委员会在其 2008 年的有关公共合同劳动条款的全面调查中做出的总结，鉴于全球化的影响和激烈的竞争，“公约的各项目标今天比 60 年前更加符合形势，并强化了国际劳工组织的公平国际化的呼吁”（第 308 段）。国际劳工组织的报告，**金融和经济危机：体面劳动应对措施**，列出了国际劳工组织相关文书中，在危机背景下能确保公共刺激一揽子各项投资创造体面工作条件和薪酬的工作岗位的第 94 号公约。³⁷在最近通过的《全球就业契约》中，反复回响着这一同样的观点，劳工组织成员国强调，“政府作为雇主和采购商应该尊重和促进谈判达成的工资价格”（第 12 段）。³⁸

118. 委员会忆及，尽管有其局限性，第 94 号公约是唯一的为公共承包领域设定了普遍劳工标准的多边公约，并坚信它可发挥重要的作用，特别是在危机时期。认识到其在当前形势下的内在价值，劳工局应继续努力加强公约的知名度，并努力使国营和非国营单位熟悉公约的要求。

结 论

119. 委员会总结性地强调，工资保障在危机时代具有重要的意义，因而相关的标准不应该被削弱，而是应该摆在危机应对措施的中心，正如《全球就业契约》所强调的那样（第 14 段）。的确，这将支持复苏并帮助经济走上可持续轨道。无论是设定体面的工资底限、确保按时付薪和在雇主破产情况下通过特殊手段或工资保障机构的干预保证工资索赔，还是防止在公共采购情况下下调工资的压力，国际劳工组织的与工资相关的标准和原则提请注意工资的特性，即它是工人的如果不是唯一的也是主要的谋生手段，因而有必要在这一领域采取有针对性的优先行动。正如国际劳工局局长所指出的那样，“前进道路上的各种要素，可在由劳工组织通过、推动和监督的国际劳工标准中找到”。委员会希望国际劳工组织成员国积极行动，通过执行与上述有关公约条文和精神一致的有关工资的必要立法和政策改革，应对当前的经济衰退。

³⁷ 参见国际劳工组织 2009 年报告第 53 页，**金融和经济危机：体面劳动应对措施**

³⁸ 参见 应对全球就业危机：通过体面劳动政策实现复苏。2009 年国际劳工大会第 98 届会议的报告 I(A)，第 7 页。

IV. 与涉及其它国际文书的其它国际组织和职能机构的协作

A. 与联合国在标准领域的合作

120. 委员会注意到，联合国土著问题常设论坛(UNPFII)在其 2009 年 5 月第 8 届会议上，对 1989 年《独立国家土著和部落居民公约》(第 169 号)和国际劳工组织监督机构的工作给予了特别关注。联合国土著问题常设论坛建议，“应该探讨在专家委员会和论坛之间就有关国际劳工组织第 169 号公约的执行建立适当的协调形式”，论坛并“重申(了)有必要在国际劳工组织监督机构和土著居民之间也建立一种协调机制，这种机制可包括一个由土著居民代表或专家组成的特设委员会”。³⁹

121. 关于联合国土著问题常设论坛提出的协调问题，委员会忆及，第 169 号文书是有关在国际劳工组织和联合国之间已做出了那些特殊安排的文书之一。联合国土著问题常设论坛可根据该公约为监督公约的实施做出贡献。委员会注意到，联合国土著问题常设论坛的一个成员参加了标准实施委员会在其第 98 届会议(2009 年 6 月)上的工作。委员会认为，有关土著和部落居民参与国际劳工监督机制的问题值得进一步研究，特别是由于第 169 号公约是唯一致力于这些居民的国际条约。然而，要考虑到有关这一问题的进一步讨论要在国际劳工组织的主管机构中进行。

B. 联合国有关人权条约

122. 委员会忆及，国际劳工标准和联合国人权条约的条款是互补和相互加强的。因而，委员会强调，国际劳工组织与联合国之间在相关文书的实施和监督方面，特别是在旨在联合国系统内加强一致性与合作以及基于人权的发展方针的改革情况下，继续进行合作是必要的。

123. 委员会欢迎这一事实，即劳工局根据国际劳工组织与联合国之间的现行安排继续在定期的基础上向联合国机构提供有关国际劳工标准实施的情况。它还继续跟踪这些机构的工作并适当考虑它们的意见。委员会认为，协调一致的国际监测是在国家一级加强享受和遵守经济、社会和

³⁹ 参见联合国文件 E/2009/43, 第 93 段。

文化权利的一个重要的行动基础。委员会本身有机会在两个委员会的年会制度下继续与联合国经济、社会和文化权利委员会进行协作；应弗里德里希·艾伯特·斯蒂夫通基金会(The Friedrich Ebert Stiftung)的邀请，两个委员会于 2009 年 11 月 26 日举行了会议。今年，“社会保障、社会援助和反贫困保护”被选为讨论的主题，欧洲社会权利委员会的代表亦出席了这次会议。

124. 委员会注意到，联合国大会于 2008 年 12 月 10 日通过了《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》，迄今已有 30 个签约方。委员会认为，加强其与联合国经济、社会和文化权利委员会的协作，尤其是当该《任择议定书》生效后，是必不可少的。

C. 《欧洲社会保障法典》及其《议定书》

125. 根据《欧洲社会保障法典》第 74 条(4)规定的监督程序，及国际劳工组织同欧洲委员会之间的安排，专家委员会审议了 20 份有关实施《法典》及，酌情，其《议定书》的报告。阿娜·戈梅斯·赫里德罗女士代表欧洲委员会出席了委员会审议这些《法典》及其《议定书》报告的会议。委员会有关这些报告的结论将被送交欧洲委员会，以便由社会保障专家委员会审议。一旦获得批准，委员会的评论将导致欧洲理事会的部长委员会就该《法典》和《议定书》在有关国家的实施通过若干决议。

126. 由于委员会对该《法典》以及与社会保障有关的国际劳工公约负有的双重责任，委员会正在寻求发展一种有关欧洲和国际文书实施的连贯一致的分析，并协调缔约国对这些文书的义务。委员会还提请关注各国的国情，它在利用欧洲委员会和劳工局的技术援助方面可能会被证明是改进该《法典》实施的一个有效手段。

127. 最后，委员会对劳工局官员再次提供的宝贵支持表示感谢，他们的能力和忠于职守的精神，使委员会能在有限的时间内完成日益繁重和复杂的任务。

2009 年 12 月 11 日，日内瓦。

主席： 贾尼斯 R 贝拉斯
(签字)

报告员： A. 夫泽先生
(签字)

总报告附件

实施公约与建议书专家委员会的构成

马里奥·阿克曼先生(阿根廷)

布宜诺斯艾利斯大学劳动法和社会保障系主任和劳动法教授；劳动和社会保障部劳动政策司前司长。

安瓦尔·艾哈迈德·拉什德·夫泽先生(科威特)

法学博士；法学教授；科威特大学私法教授；审计局主席特别顾问；律师；国际商会(ICC)国际仲裁法院前法官；科威特工商协会仲裁中心行政管理委员会委员；国际伊斯兰调解和商业仲裁中心执委会委员(阿布扎比)；科威特市政当局法律事务前主任；(科威特财政部)法律司前司长；科威特使馆(巴黎)前顾问。

丹尼斯·巴罗先生, S. C. (伯利兹)

伯利兹上诉法院上诉法官；东加勒比地区最高法院上诉法官；伯利兹、圣卢西亚、格林纳达和英属维尔京群岛高级法院前法官；伯利兹社会保障上诉法庭前庭长；美洲国家预防酷刑专家委员会前委员。

贾尼斯·R·贝拉丝女士(美国)

宾夕法尼亚大学沃顿学院法律研究和管理学教授、副院长；新加坡管理大学校务委员会副主席和创建校长；《比较劳动法和政策杂志》高级编辑；国际产业关系协会会长；国际劳动法与社会保障学会美国分会执委会委员；联合汽车、航天和农具工人工会公共审议委员会联合主席；美国律师协会劳动法分会前秘书。

雷利奥·本特斯·科瑞阿先生(巴西)

巴西联邦最高劳动法庭法官；巴西前劳动检查官；巴西利亚高级教育学院(Instituto de Ensino Superior de Brasilia)(劳动队及人权中心协调员)教授。

迈克尔·哈尔顿·奇德尔先生(南非)

开普敦大学劳动法教授；司法部长前特别顾问；南非工会大会前首席法律顾问；劳动部长前特别顾问；南非劳动关系法案专门起草小组前召集人。

劳拉·考克斯女士，王室法律顾问(联合王国)

英国高等法院后庭法庭所属分庭法官和就业上诉法庭法官；伦敦大学法学学士、法学硕士；前就业法、歧视和人权问题律师；法学院修道院律师事务所主任(1995年至2002年)；律师协会性别歧视委员会主席(1995年至1999年)和平等机会委员会主席(1999年至2002年)；内殿法律学院主管人员；独立人权组织法

官委员会委员(前理事会委员)和自由律师(原全国公民自由委员会)创始律师之一; 就业权利协会前副会长和为剑桥大学歧视立法的独立审议提供咨询的专家委员会委员; 国际人权司法保护中心国际法委员会主席(2001年至2004年)和司法研究委员会平等和差异咨询委员会主席(自2003年以来); 伦敦大学玛丽女王学院任命的荣誉研究员(2005年); 伦敦大学理事会委员(2003年至2006年); 出庭女律师协会荣誉会长和联合国女法官协会副主席。

布兰卡·鲁斯·埃斯庞达·埃斯皮诺萨女士(墨西哥)

法学博士; 墨西哥国民自治大学国际公法教授; 全国律师联合会和墨西哥律师论坛委员; “本年度(1993年)律师”法律荣誉奖获得者; 全国妇女协会社会顾问和执委会委员; 规划中的西半球父母联合会(IPPF/WHR)主席; 她担任过: 墨西哥参议院议长和参议院对外关系委员会主席; 众议院秘书; 国民议会人口和发展委员会主席及劳动与社会保障委员会委员; 恰帕州议会议长; 泛美人口和发展议员团(IPG)主席; 宗教与议会领导人世界论坛副主席; 国家劳工问题研究所所长; 国家移民问题研究所特派员和《墨西哥劳工评论》编辑。

拉希德·菲拉利·迈克纳西(Mr. R. Filali Meknassi)先生(摩洛哥)

法学博士; (摩洛哥)拉巴特穆罕默德五世大学教授; 国家和国际公共机构顾问, 包括世界银行、联合国开发计划署、粮农组织、联合国儿童基金会、美国国际开发署; 国际劳工组织通过《全球契约》获得可持续发展项目的国家协调员(2005年至2008年); 中央银行对外司项目研究前经理(1975年至1978年); 前抵抗运动战士高专办法律部前负责人(1973年至1975年)。

阿布杜尔·G·科罗马先生(塞拉利昂)

自1994年以来国际法庭法官; 日内瓦人道主义对话亨利·迪南中心主任; 国际法委员会前委员; 驻许多国家以及联合国的前大使和全权大使。

皮埃尔·利翁·康先生(法国)

最高法院(社会部)荣誉检察长; 国家安全道德委员会委员; 国家人权咨询委员会委员; 新闻工作者仲裁委员会主席; 司法部长办公室前副主任; (上塞纳省)楠泰尔大法庭检察官; (瓦勒德瓦兹省)蓬图瓦兹大法庭前庭长; 国家法官学院毕业生。

威迪·蒙塔博恩先生(泰国)

曼谷朱拉隆功大学法学博士; 联合国关于朝鲜民主主义人民共和国人权状况特别报告员; 联合国关于拐卖儿童、童妓和儿童色情前特别报告员; 国际法学家委员会专员; 前(泰国)国家儿童权利下属委员会主席; 国家人权机构亚太论坛法学家咨询委员会委员; 东盟人权机构民事社团工作组联合主席; 东盟人权机构高级专家小组候补委员。

安吉莉卡·努斯伯格女士(德国)

法学博士; 科隆大学普通法学教授; 科隆大学副校长; 科隆大学东欧法律研究所所长, 欧洲理事会通过法律(威尼斯委员会)实现民主欧洲委员会的代理委员, 教廷社会科学院委员(自2008年以来); 欧洲理事会社会融入理事会的前法律顾问(2001年至2002年)。

鲁玛·帕尔女士(印度)

印度最高法院前法官; 加尔各答高等法院前法官; 平等法司法教育亚太咨询论坛的创始委员; 英联邦人权事务执委会委员和多个其它国家和地区机构的成员; (西本加尔国立法科大学)福特人权基金会前主席、教授。

保罗-热拉尔-普顾威先生(喀麦隆)

雅温得第二大学副校长、教授；国际劳动及社会保障法学会、国际商法教育基金会、亨利·卡皮唐协会和比较法学会的成员；法大协会—网络大学(AUPELF-UREF)科学委员会前委员(1993年至2001年)；若干外国大学的客座或副教授；《法律期刊 Revue juris juris périodique》的创建者和社长；中非人权促进协会会长(APDHAC)。

雷蒙·朗热瓦先生(马达加斯加)

国际法院法官(1991年至2009年)；国际法院成立的处理有关边界争端诉案的法庭副庭长(2003年至2006年)和庭长(2005年)；自2006年2月以来该法院高级法官；塔那那利佛 - 马达加斯加大学法学士(1965年)；巴黎第二大学法学博士；拥有巴黎法律与经济和公法与政治科学学科教衔资格(1972年)；法国里摩日大学、斯特拉斯堡大学和波尔多-孟德斯鸠大学的荣誉博士。

马达加斯加大学及其它机构教授(1981年至1991年)；担任过若干行政职务，包括塔那那利佛大学首任校长(1988年至1990年)；马达加斯加出席若干国际会议代表团成员；马达加斯加出席维也纳联合国国际条约继承会议代表团团长(1976年至1977年)；讲法语的法律与政治科学教职人员国际会议非洲首任副主席(1987年至1991年)；国际商会国际仲裁法庭仲裁员；体育仲裁庭仲裁员；国际法研究所研究员；众多国际和国内专业和学术团体的会员。

米格尔·罗德里格斯·皮内罗·Y·布拉沃费勒先生(西班牙)

法学博士；国务会议第二处(法律、劳工和社会事务)处长；劳动法教授；费拉拉大学(意大利)和韦尔瓦大学(西班牙)名誉博士；宪法法庭荣誉庭长；欧洲劳动法学会会员；拉丁美洲劳动学会会员和安达卢西亚社会科学与环境学会会员；欧洲社会保障研究所研究员；《劳资关系评论》社长；西格罗 XXI 俱乐部主任；韦尔瓦大学金质奖章获得者和劳动金质奖章获得者；集体协议全国咨询委员会前会长和安达卢西亚产业关系委员会主席；塞维利亚大学法学院前院长；拉迪巴大学学院前院长；西班牙劳动法和社会保障协会名誉会长。

横田洋三先生(日本)

中央大学法学院教授；联合国大学校长特别顾问；人权事务中心主任(日本)；国际法学学家委员会专员；日本国际人权法协会和日本世界法协会委员会委员；东京大学和国际基督教大学前教授；联合国促进和保护人权小组委员会前成员。